40 años de reformas al Estado en Colombia:

UNA MIRADA AL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS DE REFORMA AL ESTADO COLOMBIANO

JUAN MAURICIO GARCIA GARCIA
ASESOR: SANTIAGO LEYVA BOTERO PHD.

Contenido

Resumen: ... 2

Introducción: ... 3

2. Marco teórico: ... 6

2.1. Marco metodológico: ... 11

3. Análisis de casos: ... 15

3.1. Calidad en el diseño de las políticas de reforma: ... 16

3.1.1. Las reformas del periodo 1981-1991 y la gran reforma constitucional: ... 16

3.1.2. las reformas posteriores a la constitución de 1991 y la crisis de los noventas [1991 – 2001]: ... 24

3.1.3. las reformas en el nuevo milenio 2002 – 2018: Uribe y Santos: ... 28

3.2. Resultados de las reformas según el Modelo CAP-MAPP: ... 36

3.3. Resultados del proceso de formulación de las Políticas de reforma al Estado: ... 41

4. Principales hallazgos y conclusiones: ... 42

Bibliografía: ... 44

Índice de Tablas:

Tabla 1: modalidades de diseño y espacios de formulación: situaciones de diseño y no-diseño y sus respectivos resultados ... 8

Tabla 2: Variables MAPP-CAP ... 13

Tabla 3: Criterios de evaluación de calidad de diseño de políticas ... 13

Tabla 4: Políticas de reforma al Estado en Colombia ... 15

Tabla 5: Colombia Ágil ... 17

Tabla 6: Comité para la racionalización de la gestión pública ... 19

Tabla 7: Colombia Eficiente ... 21

Tabla 8: Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano ... 22

Tabla 9: Consejería Presidencial para la Modernización del Estado ... 24

Tabla 10: Misión de reforma y racionalización de la administración del Estado Colombiano. ... 26

Tabla 11: Estatuto de la organización y funcionamiento de la administración pública ... 28

Tabla 12: PRAP (Directiva Presidencial n°10 de 2002) ... 30

Tabla 13: PRAP (CONPES 3248 de 2003) ... 31

Tabla 14: Urna de Cristal ... 33

Tabla 15: Ley de Transparencia y Acceso a la información 34

Tabla 16: Comisión de la verdad. 36

Tabla 17: Resultados del proceso de diseño de políticas con base en los casos presentados 42

Índice de figuras

Figura 1: Espectro de tipos de procesos de diseño de políticas 9

Figura 2: Modelo de las reformas en el sector público 10

Índice de Graficas

Gráfica 1: Índice de Calidad en el diseño de políticas de reforma, 1981 – 2017..... 37

Gráfica 2: Índice de Calidad en el diseño de políticas de reforma, Dimensión Problema Público, 1981 – 2017..... 37

Gráfica 3: Índice de Calidad en el diseño de políticas de reforma, Dimensión Objetivos y Metas, 1981 – 2017..... 38

Gráfica 4: Índice de Calidad en el diseño de políticas de reforma, Dimensión Alternativas de Solución e Instrumentos, 1981 – 2017. 39

Gráfica 5: Índice de Calidad en el diseño de políticas de reforma, Dimensión Implementación, 1981 – 2017..... 40

Gráfica 6: Índice de Calidad en el diseño de políticas de reforma, Dimensión Diseño del seguimiento, 1981 – 2017. 41

Resumen:

En la presente investigación hemos analizado las políticas de reforma al Estado en Colombia mediante la evaluación de la calidad en el diseño que estas políticas de reforma contaron durante su proceso de formulación. Como marca temporal, hemos dividido las reformas al Estado según el periodo de tiempo en que estas fueron diseñadas y esto lo hemos dividido en tres periodos: 1981-1991, 1991-2001, y 2002-2018. Hemos encontrado que la calidad en el diseño de las políticas de reforma ha estado determinada por factores como un mayor o menor grado de instrumentalización en las intenciones del gobierno a la hora de llevar a cabo el proceso de diseño, además de otra variable muy importante, como la es el grado de cambio del Statu Quo, lo cual determina el grado en que los tomadores de decisiones se esfuerzan por cambiar estructuras o aprendizajes ya establecidos. El valor agregado de este trabajo es que ayuda a entender la calidad de las reformas en un área de políticas públicas que han sido escasamente estudiada, además tiene un impacto profundo sobre la comprensión de la calidad del Estado.

Introducción:

El problema abordado en la presente investigación consta de comprender como fue el *Policy Design* detrás de las reformas al Estado en Colombia en los últimos 40 años, con el fin de medir la calidad del diseño de estas políticas de reforma. Dicho de otra forma, esta investigación busca determinar qué factores influyen en la calidad del diseño de las políticas de reforma en Colombia

La calidad en los diseños de las políticas de reformas al Estado en Colombia ha sido variada. Por un lado, las iniciativas de reforma presentadas a finales de los ochentas y principios de los noventas – en los gobiernos de Barco y Gaviria respectivamente – contaron con un alto índice de calidad en el diseño, esto explicado en parte por la ola de reformas neoliberales que se venían gestando en la región y en el país en las dos últimas décadas del siglo XX, llegando a su máxima expresión con la promulgación de la Constitución Política de 1991. En contraste, a mediados y fines de los noventas, encontramos una disminución en el índice de calidad de diseño de las reformas al Estado, esto como reflejo del clima turbulento que vivieron los Gobiernos de Samper y Pastrana.

Así mismo, sí nos adelantamos al nuevo milenio, también encontramos que la calidad en el diseño de las políticas de reforma al Estado en los gobiernos de Uribe y Santos se distinguieron en parte porque durante el gobierno del primero se formularon políticas basadas en la eficiencia y no tanto en la sostenibilidad y la eficacia, mientras que en el gobierno del segundo se la calidad en el diseño se centró más en la eficacia, con más gastos que en las políticas su predecesor.

Se observa que en general, con respecto a las políticas de reforma al Estado en Colombia, que siempre ha existido un problema alrededor de la calidad en los diseños de las políticas, especialmente mala calidad en cuanto al aprendizaje y aplicación de lecciones de políticas similares en la implementación de reformas. En otras palabras, no existe ni ha existido en Colombia una “cultura de la reforma” en la que los tomadores de decisiones y administradores públicos se hayan cobijado para diseñar las políticas de reforma.

La justificación para estudiar este problema se origina de la ausencia de una instancia administrativa, una burocracia estable en el tiempo que se haya encargado del proceso de implementación de las reformas a la administración pública en Colombia, tal como lo han sugerido González (2012) y Zuleta (2018). En consecuencia, en el país las organizaciones e instituciones que desde el Gobierno nacional se han creado para diseñar las reformas del Estado, por lo general han sido inestables en el tiempo, débiles e incapaces de cumplir sus objetivos.

Teniendo claridad en la justificación, ahora corresponde presentar nuestra hipótesis, la cual está marcada por la tesis presentada por Howlett en sus trabajos de 2017 y 2018. Como lo sugiere este autor, los Espacios de Diseño, - un sinónimo para referirse a las instituciones y organizaciones políticas encargadas de diseñar las políticas de reforma – han sido en el caso colombiano, orientadas a intereses políticos, poco instrumentalizadas y no han generado capacidades o conocimientos, lo cual ha tenido consecuencias sobre la calidad en los diseños de las políticas de reforma, haciendo que estos últimos incluso sean catalogados como "no-diseño"

Para lograr lo anterior, emplearemos un diseño metodológico basados en los conceptos presentados por Howlett (2017, 2018) en los que expone la variable independiente, la calidad de los tipos de espacios de diseño y la variable dependiente, la calidad del diseño de las políticas como resultados de estos. A partir de ello, elaboraremos un índice que mida la calidad del *policy design* de las reformas a la administración pública. Este autor plantea que la trayectoria de una política a lo largo del tiempo, en este caso las políticas de reforma, depende del tipo de "espacios de diseño"

De igual forma, encontramos que las diferencias en la calidad de los diseños se pueden explicar por múltiples variables y factores, por ejemplo, él grado de identificación del problema público que se pretende solucionar, el grado de instrumentalización del diseño, o la trayectoria en la implementación de la política. Así pues, para el presente trabajo nos centraremos en la hipótesis que afirma que en Colombia las reformas al Estado han sido poco instrumentalizadas y han sido inestables en cuanto a la aplicación de enseñanzas de la implementación de políticas similares.

Por esta razón – y sumado a un vació en la investigación sobre el objeto abordado bajo este enfoque, en la presente investigación se pretenden describir la relación entre los espacios de diseño y su efecto en la calidad del diseño de las políticas de reforma a la administración pública en Colombia. Los conceptos de "espacios de diseño" y *policy design (diseño de políticas),* centrales en el marco de esta investigación, son presentadas por Howlett (2017, 2018) en sus trabajos más recientes. El policy design se define como un elemento substantivo que comprende los arreglos técnicos de alternativas pueden potencialmente resolver un problema de políticas, por un lado, y un componente procedimental que implica todos los procesos y actividades necesarias para coordinar las acciones de actores de políticas públicas encargados de formular, tomar decisiones y administrar alternativas, por otro lado. (Howlett, 2011, citado en Howlett y MUKHERJEE, 2018, p.306). Por su parte, los espacios de diseños (donde se lleva a cabo el proceso de formulación) se definen como las reglas de juego en la

que se lleva a cabo la formulación de una política (Howlett, 2017). Antes de continuar, debemos contar que, en la presente versión, nos centraremos únicamente en la variable de la calidad del diseño de las políticas y el *policy design.*

Este trabajo se enmarca en el renovado interés por el diseño de políticas. Como sugieren Howlett et al. (2018), desde hace unos cinco años se ha renovado el interés en el estudio del *policy design*, principalmente por cambios importantes en el enfoque. Mientras que el *policy design* que surgió en los años 80 solo se concentraba en adecuar unos objetivos de políticas con unos instrumentos de políticas concretos para abordar determinados problemas públicos (Howlett y MUKHERJEE, 2018), ahora los autores sugieren que existen nuevos retos que van más allá de la instrumentalización y que son más complejos pues involucran la comprensión del contexto, los procesos y las trayectorias en la que los diseños de políticas son llevados a cabo.

De igual forma, el mismo Howlett (2017, p.21) evoca el concepto de los "espacios de diseño" y sus variables – tales como "la intención del gobierno" en el diseño ó el propio conocimiento adquirido del gobierno – las cuales pueden influir en la calidad del diseño de las políticas. Este autor comprende los "espacios de diseño" como organizaciones o instituciones de la administración pública. La "intención del gobierno" como lo explica el autor, se refiere al grado de instrumentalización que los formuladores de políticas deciden emplear en los diseños, haciendo énfasis en que un alto grado de instrumentalización tendrá como efecto una política altamente técnica y racional, mientras que un grado bajo de instrumentalización conlleva a una formulación orientada a intereses políticos. Otra variable importante en los espacios de formulación y el *policy design* hace referencia al uso y aplicación de aprendizajes de experiencias de diseño anteriores. Esta variable también es tenida en cuenta por el mismo Howlett & Mukherjee (2018), Pollit & Bouckaert (2011) y es utilizada en el modelo CAPP-MAPP (Leyva, Olaya, Rojas y Agudelo, 2019). Como veremos más adelante, basaremos una parte del diseño metodológico de nuestro trabajo en las variables presentadas por los autores anteriormente mencionados

Ahora bien, más allá del policy design, el área particular de la literatura en la que se enmarca este trabajo es la de los estudios de las reformas al estado (Younes Moreno, 2004, 2007, 2014) (Bensa, 2014) (Suarez Melo, 1994) (Cárdenas, H. Cala, J, Blanco, A & Mayolo, A, 2014) (Gonzales, 2012) (Zuleta, 2018). Dentro de esta área nos remitiremos a unos de los referentes más importantes en el estudio de las reformas a la administración pública como es el estudio de Pollitt y Bouckaert (2011), quienes estudian los procesos de reforma de manera comparativa en países como **Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Francia y Alemania**, destacando la importancia del contexto para entender las reformas al Estado. Estos autores proponen un modelo para comprender las motivaciones y las influencias que existen detrás de la implementación de reformas, tales como la influencia de las elites políticas y económicas, así como de Partidos Políticos y otros grupos de interés. Estas influencias provenientes de entornos tales como el socioeconómico, el sistema político, y el sistema administrativo definen – en parte – la calidad de la política. En otras palabras, estos autores proponen un modelo para comprender las reformas administrativas desde el contexto y la trayectoria de estas.

Al igual que Pollitt & Bouckaert (2011, p.33), el trabajo de Howlett (2017, 2018), también se enmarca dentro de la corriente del institucionalismo histórico o *path dependence,* la cual le da una importancia a la comprensión del contexto y la trayectoria dentro de los procesos de análisis de las políticas públicas, el contexto y la historia crean tendencias que refuerzan estructuras que en muchos casos imposibilitan el cambio debido a la misma naturaleza compleja de las mismas Sin embargo, la diferencia es que Howlett (2017, 2018) se atreve a profundizar más en la trayectoria y el contexto dentro del *policy design y* los "espacios de diseños", pues estos conceptos toman al contexto como factor que puede determinar en muchos casos el diseño resultante de las políticas, y por ende la calidad de la misma política formulada. Por consiguiente, para efectos de este trabajo es importante tener esta relación entre los autores, pero ello lo veremos más adelante.

Otros autores como J Bensa (2015) a nivel internacional y D Younes Moreno (2014, 2008, 2004) y M Suarez Melo (1994) a nivel nacional, han realizado sus aportes a la literatura sobre reforma administrativa, especialmente los dos últimos en el ámbito colombiano. Sin embargo, si bien estos autores han realizado contribuciones, estas son limitadas, pues la mayoría de estos trabajados son marcados por una tendencia a concebir las reformas al Estado desde los temas que se abordan desde las reformas (especialmente las reformas a partir del modelo de la Nueva Gestión Pública) o desde el componente normativo de estas.

Por consiguiente, nuestra pregunta de investigación en esta versión estará orientada de la siguiente manera: ¿Cómo ha sido el *policy design* (el diseño de las políticas) de las reformas al Estado en Colombia en los últimos 40 años? ¿Estos diseños han sido más instrumentalizados o han sido orientados por intereses políticos? ¿Han empleado aprendizajes de experiencias similares? ¿Qué consecuencias ha traído esta realidad? ¿Se ve reflejada en la calidad del diseño de las políticas de reforma?

Luego, el objetivo de la presente investigación consta de realizar un índice para medir la calidad del diseño de las políticas creadas desde el Gobierno Nacional de Colombia para reformar el Estado en los últimos 40 años, para ello tomaremos algunos criterios y variables que presentaremos a continuación

2. Marco teórico:

Para entender qué significa la calidad de las políticas, Howlett (2017) señala que se debe entender "la intencionalidad en la formulación", como la intención del gobierno a la hora de elegir un instrumento dentro de los espacios de diseño de políticas públicas para abordar un objetivo definido, pues esta elección no siempre está definida por la técnica y la racionalidad, ya que en muchas ocasiones los partidos políticos o lo grupos de interés pueden influir en el proceso de formulación de políticas, teniendo esto un efecto en la calidad del mismo diseño, y por consiguiente, en la habilidad con la que la política formulada cuenta para resolver problemas. (2017, p.17). Pollitt & Bouckaert (2011, p. 111) también hacen referencia a este aspecto de la intencionalidad en el diseño de una política como característica general de cualquier gobierno, sin embargo, los autores puntualizan en que pocas veces se indaga sobre como esta característica influye en el éxito o fracaso de una política.

Otro factor importante a tener en cuenta para abordar el concepto de la calidad de políticas, serán los límites de conocimiento del gobierno, el autor hace referencia a las capacidades y a las competencias a nivel individual y organizacional con las que cuentan los administradores públicos a la hora de llevar a cabo un proceso de formulación de políticas. (2017, p. 17).

A nivel individual, el conocimiento hace referencia a las habilidades y competencias de los profesionales en políticas públicas tales como los *policy makers,* administradores públicos y analistas de políticas, quienes son claves en su rol de determinar el éxito de metas y funciones dentro de los procesos de políticas. Sin embargo, estos profesionales igualmente requieren de una gran variedad de recursos para operar de la manera más optima, y su rango de oportunidad y operación depende de ello.

Por otro lado, a nivel organizacional, los límites de conocimiento se remiten a las capacidades a nivel del sistema, las cuales incluyen el nivel de apoyo y confianza con la cual una agencia u organización pública cuenta por parte de los dirigentes políticos y de la sociedad en general, así como la confianza y el apoyo hacia la naturaleza de los sistemas económicos y de seguridad en la que los *policy makers* operan. (Howlett, 2017, p.22-23).

Además, Howlett y Mukherjee (2018, p.305) señalan que para obtener un buen *Policy Design* – esto es, buena calidad en el diseño de una política – *se* deben tener en cuenta un repertorio de instrumentos y especialmente, interacciones entre estos instrumentos cuando estos se utilizan en conjunto. En este sentido, los autores hacen énfasis en el empleo de diseños de políticas existentes de las políticas, en las interacciones y en la complejidad de entender las consecuencias del diseño. En síntesis, para un buen diseño de políticas es clave entender las trayectorias presentes en los espacios de formulación. Y como complemento, los autores también proponen a un "espectro de diseño" (2018, p. 310) para describir los resultados esperados del proceso de diseño acorde a que tanto se altera el Status, esto es el grado de cambio en la trayectoria de diseño. Este espectro de diseño también ayuda a comprender con más detalle lo que se presenta en la matriz de los espacios de formulación y las modalidades de diseño en la Tabla 1 y el esquema del espectro del *policy design* y los tipos de *No-diseño,* ilustrados a partir de la figura 1. (2018, p. 309).

Así pues, los posibles tipos de resultados del proceso de formulación de políticas, orientados bajos dos variables explicativas correspondientes a aspectos contextuales del diseño tales como la intensión del gobierno en la formulación de la política (donde el diseño puede ser más o menos instrumental) y la capacidad o el esfuerzo para mantener el Statu Quo en el proceso de formulación , se ilustran en la matriz de la Tabla 1, propuesta por Howlett (2017, p. 21), donde también se muestran los resultados de cada proceso de diseño, partiendo desde un diseño hecho a la medida (*packaging)*, hasta las situaciones de No-Diseño

Tabla 1: modalidades de diseño y espacios de formulación: situaciones de diseño y no-diseño y sus respectivos resultados

MODALIDADES DE DISEÑO Y ESPACIOS DE FORMULACIÓN			
		Esfuerzos por mantener el Statu Quo	
		Alto	Bajo
Intensión del Gobierno en la formulación de la política	Mas instrumental	***Packaging:*** el diseño de la política es altamente instrumental, cuenta con un conjunto de trabajos marcados por la experimentación con nuevas y paradigmáticas metas de políticas públicas. La política es diseñada desde cero. Alta alteración del Statu Quo (no tiene en cuenta diseños existentes)	***Smarth-patching:*** el diseño de la política es altamente instrumental pero no altera demasiado el Statu Quo, tiene en cuenta la trayectoria ya que como lo insinúa su nombre, parchea diseños existentes con mejorías, basándose en la experimentación con nuevas configuraciones de política pública, nuevos instrumentos o objetivos.
	Menos instrumental	***Stretching:*** el diseño de la política es poco instrumentalizada, se caracterizada por la interpretación controvertida sobre los instrumentos, objetivos de la política. Usualmente la interpretación controvertida parte de los Stake Holders, tomadores de decisiones, Partidos políticos y las Élites. La política esta orientada por intereses políticos.	***Non-design:*** el diseño de la política es poco instrumentalizada, se caracteriza porque al momento de su diseño los formuladores se involucraron en transacciones entre diferentes valores y usos de recursos, que van desde el beneficio propio por sobre el colectivo, corrupción y clientelismo y oportunismo electoral.

Fuente: Howlett (2017, p.21)

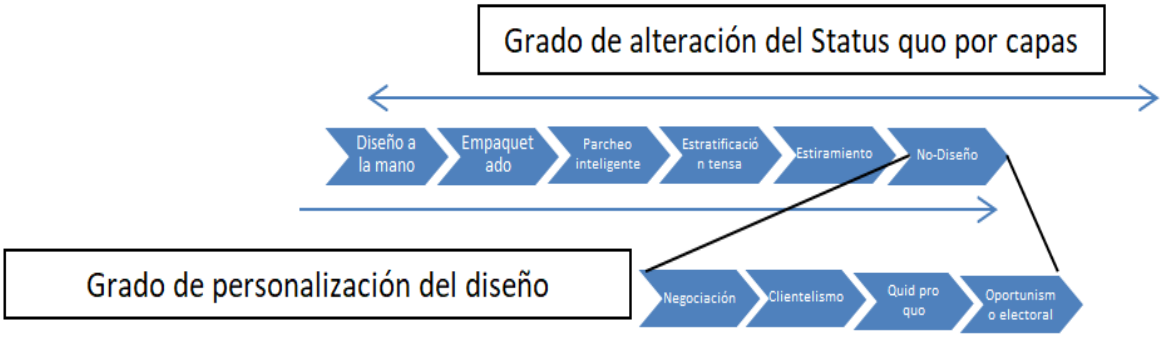
Otro de los conceptos centrales en nuestra investigación es el diseño de políticas o *policy design*¸ tal como lo exponen en Howlett & Mukherjee (2018). Estos autores describen al *Policy Design* como:

> "Un elemento sustantivo que comprende los arreglos técnicos de las alternativas que pueden resolver el problema de política de que se trate, y un componente de procedimiento que comprende todos los procesos y actividades necesarios para coordinar las actividades de los agentes de política encargados de formular, adoptar decisiones y administrar las alternativas." (Howlett, 2011). (Howlett y Mukherjee, 2018, p.306)

En la figura 1 muestra el espectro de los tipos de diseños de políticas y no diseños. Este espectro ilustra como el grado de personalización y de alteración del statu quo definen el resultado de la formulación de una política, el cual va desde el diseño desde cero o el "diseño a la medida" hasta las situaciones de No-diseño. En estos últimos, se clasifican el escenario de diseño según su tipo de irracionalidad, es decir, el resultado del No-diseño puede ir desde situaciones de negociones con grupos de interés, clientelismo o corrupción, situaciones *Quid pro quo* de compra de votos u oportunismo electoral. Estos escenarios también son definidos por el grado personalización del diseño y las demás variables como la intencionalidad o el conocimiento y las capacidades de los formuladores para alterar el Statu Quo. Es importante

anotar que el nivel de instrumentalización también determina el escenario resultante del proceso de formulación.

Figura 1: Espectro de tipos de procesos de diseño de políticas



Fuente: Howlett & Mukherjee (2018)

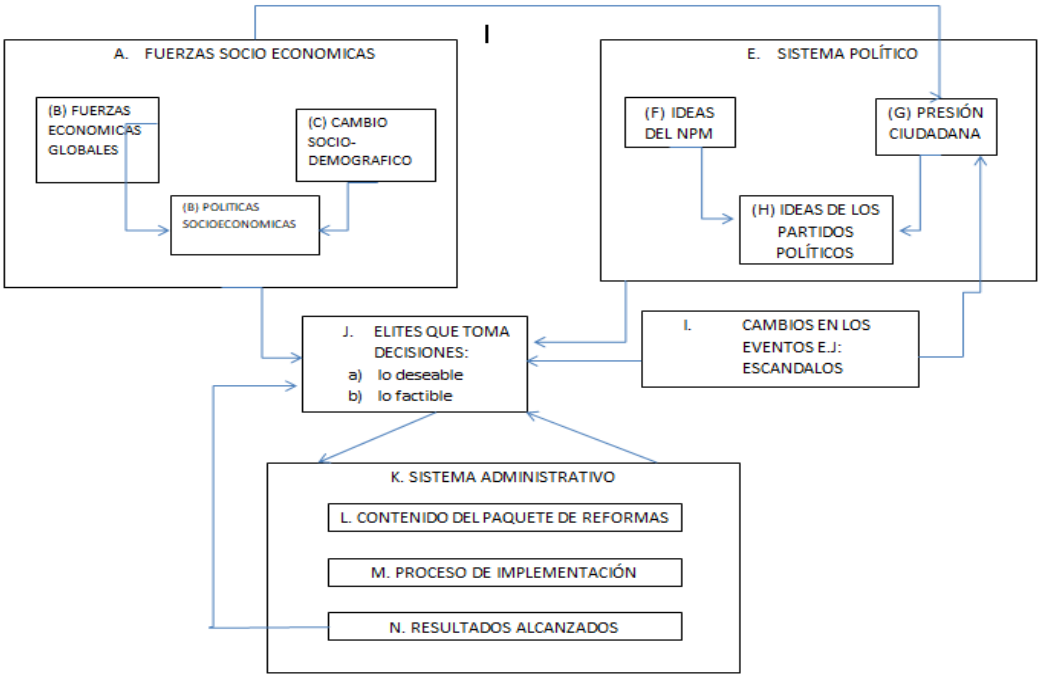
Este enfoque de Howlett y Mukherjee (2018, p. 307) pertenece al institucionalismo histórico, por lo que en esta investigación las reformas a la administración pública se piensan en el marco de una trayectoria o un *policy regime*, a lo que los autores se refieren como un conjunto de "viejas políticas". Al igual que estos autores, este enfoque también es compartido por Pollitt & Bouckaert (2011, p. 33), quienes proponen un modelo para entender las reformas al Estado. Este modelo, configurado bajo supuestos que asumen que las reformas políticas son determinadas por factores del contexto socioeconómico, del sistema político, y del sistema administrativo. En el centro del modelo, los autores ubican a las elites como los tomadores de decisiones claves a la hora de impulsar reformas, estas elites tienen una percepción por lo que es deseable y lo que es factible, notando que las reformas usualmente se enfrentan a obstáculos del entorno socio económico o de fuerzas conservadoras que buscan mantener el Statu Quo. Este aspecto es plenamente ilustrado en la figura 2.

Además, Pollitt & Bouckaert (2011, p. 38) sugieren que las trayectorias importan en los *policy designs* y en los procesos de políticas en general. Según estos autores, incluso cuando existe un consenso entre los tomadores de decisiones acerca de lo inadecuadas que son las estructuras o procedimientos de un diseño de política, es por el contrario más complejo llegar a acuerdos sobre lo que se debe hacer en para cambiar esta situación, especialmente cuando la dirección de una reforma política plantea riesgos en otra.

La complejidad de llegar a acuerdos en las soluciones se da por lo que los autores denominan como "costos de cambio". Estos factores se pueden expresar simplemente en la formulación de un nuevo y deseado *policy design* que pueda requerir una inversión considerable en nueva tecnología de la información, nuevos sistemas de contabilidad y/o nuevos programas de capacitación para el personal interesado, antes de que pueda ponerse en práctica. Por ende, los *policy makers*, o profesionales en el diseño de políticas subestiman estos costos de cambio hasta que se acerca la implementación de la política.

Es aquí cuando lo planteado por Pollitt & Bouckaert (2011, p.41) se relaciona con lo previamente mostrado por Howlett y Mukherjee (2018, p.305), cuando los primeros sugieren que se puede pensar que muchos de los costos del cambio están asociados al desmantelamiento de los sistemas políticos y administrativos existentes con el fin de "hacer espacio" para lo nuevo y que la calidad del diseño de una política, en este caso de reformas administrativas, esta determinada por “la historia, los acuerdos políticos, por lo tanto algo de sabiduría [institucional], en otras palabras, bajo los sistemas existentes” (Pollitt & Bouckaert, 2011, p. 41)

Figura 2: Modelo de las reformas en el sector público



Fuente: Pollitt & Bouckaert (2011, p.33)

En la Figura 2 se muestra una síntesis del proceso de reforma al sector público en muchos países. El modelo presentado por Pollitt & Bouckaert (2011, p.33) toma como marco el Gobierno de un solo país. En el centro de la figura se ubica la Élite que toma las decisiones, esto según los autores “no ocurre por accidente” ya que una de las teorías que los mismos tienen es que en la mayoría de las reformas estudiadas fueron predominantemente “Top Down” (2011, p.32). Estas Elites representadas en Políticos Ejecutivos o Servidores públicos de nivel *Senior*, como también se muestra, son influenciadas por ideas y presiones exteriores como fuerzas económicas, el propio sistema político y el sistema administrativo que terminan por alterar sus planes. En la caja J los autores distinguen entre lo que es *deseable* y lo que es *factible.* Los tomadores de decisiones muchas veces se debaten entre lo que desean realizar, pero se limitan en sus aspiraciones para lograr más aceptación en sus procesos de reforma.

2.1. Marco metodológico:

Finalmente, para el marco metodológico se tienen pensado dos aspectos importantes: el primer aspecto consiste en adaptar algunas variables y criterios del modelo para el análisis de políticas públicas del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT (MAPP-CAPP) propuesto por (Leyva, Olaya, Rojas y Agudelo, 2019con el cual construiremos un indicador de calidad del diseño de las políticas de reforma.

El modelo CAP MAPP utiliza 8 variables cualitativas para analizar políticas públicas:

1. Problema público
2. Objetivos y Metas
3. Alternativas de solución e Instrumentos
4. Participación ciudadana en la formulación
5. Adopción y Legitimación
6. Implementación
7. Diseño del Seguimiento
8. Diseño de la Evaluación

La variable Problema Público cuenta con cuatro criterios dentro de los cuales se encuentran la Estructuración del Problema Público, Uso de evidencia, Causalidad e Identificación del problema público.

Los Objetivos y metas, en cambio, cuentan con tres criterios tales como la identificación, Coherencia interna y medición. Las Alternativas de solución e instrumentos cuentan con seis criterios de los cuales se destacan la identificación, la Especificidad y la Racionalidad de los instrumentos.

Por su parte, la Participación ciudadana en la formulación cuenta con cinco criterios de los cuales se destacan las instancias de participación ciudadana y la sola existencia de participación ciudadana. En la Adopción y Legitimación cuenta con otros cuatro criterios como la Articulación del Plan de Desarrollo o la reglamentación. Por su parte la Implementación cuenta con siete criterios como el involucramiento de actores, la Transversalización intergubernamental, la coherencia y el *Path Dependence* de la implementación.

En cambio, el Diseño del seguimiento cuenta cinco criterios tales como Metodología, Línea de Base y medición, entre otros. Finalmente, la última variable, el Diseño de la Evaluación cuenta con cuatro criterios algunos tales como Aprendizaje, Tipo de Evaluación y Estructuración. Basados en lo anterior, las variables del MAPP-CAPP que se tendrán en cuenta para la construcción del índice de calidad del diseño de las políticas de reforma serán 1. Problema Publico", 2."Objetivos y metas", "3. Alternativas de Solución e Instrumentos", "Implementación" y 7. Diseño del Seguimiento de las políticas. Las variables y criterios se explican en la Tabla 2-. Para efectos de este trabajo y bajo las condiciones de corto tiempo en las que está estipulado el desarrollo de este, se ha optado por emplear solo 5 de las 8 variables del modelo MAPP-CAPP presentado por Leyva et al (2019). Además de ello, y debido a la gran cantidad de criterios que cada variable contiene, se ha seleccionado solo

aquellas que resultan ser más beneficiosas para el análisis que se llevará a cabo en las siguientes páginas, sin descartar y resaltando la importancia de las demás variables y criterios.

En la primera de las cinco variables seleccionadas, el Problema Público, escogimos los criterios de identificación, estructuración, y Causalidad. Estos tres criterios son útiles en tanto que permiten identificar el problema público, además de identificar sí el problema público está estructurado claramente en términos de fallos de mercado y de Estado, o sí simplemente el problema público está estructurado en términos del *Ser* y el *deber Ser*. Esto último entendido como la estructuración del problema público a partir de la percepción de un estado de cosas o una situación problemática en particular, sobre la cual se desea cambiar a un estado óptimo, o más beneficioso.

En cuanto a la variable de Objetivos y Metas únicamente se tuvo en cuenta el criterio de identificación de los objetivos y metas, puesto que con solo este criterio se puede observar sí el diseño de una política establece explícitamente unos objetivos y metas que las políticas buscan alcanzar.

Por su parte, en la variable de Alternativas de Solución e Instrumentos, se tienen en cuenta los criterios de identificación y especificidad de los instrumentos. En el primer criterio se es posible identificar sí el diseño de una política cuenta con alternativas de solución considerados para modificar las condiciones que originan el problema público y el grado de especificidad de los instrumentos de política pública que acompañan las alternativas de solución.

Sobre la variable de implementación, dentro los muchos criterios solo se eligieron el *Path Dependence* de la implementación. La justificación de la elección de este único criterio esta sustentada bajo la teoría de la influencia Top Down en las instancias de toma de decisión tal como lo presentan Pollitt & Bouckaert (2011, p.33) y además este aspecto está muy presente en las categorías de Howlett (2017) y Howlett & Mukherjee (2018) para estudiar la calidad del *Policy Design* y los Espacios de Formulación.

Por último, hemos seleccionado la variable de Diseño del seguimiento, con el único de criterio de medición, en donde se puede establecer sí el diseño de una política pública contaba con un sistema de indicadores claros para los objetivos del seguimiento ó sí el diseño cuenta con indicadores inadecuados para su seguimiento,

Es importante recalcar que el no emplear las demás variables del MAPP-CAP no las hace menos importantes, incluso es posible agregar cuantas se desee para profundizar la investigación, pero esos serán otros vientos. No obstante, algunas de las variables no se eligieron debido a la naturaleza del objeto de investigación, por ejemplo, la variable de "Participación ciudadana en la formulación" no sería un enfoque adecuado para abordar procesos de reformas al Estado, las cuales son en su mayoría han sido emprendidas por Gobiernos Centrales, y como son los casos de las reformas al Estado en Colombia, estas no han contado con una participación real de la ciudadanía en el diseño o formulación de las políticas y en cambio han sido una tarea casi exclusiva del Gobierno Nacional

Tabla 2: Variables MAPP-CAP

1. PROBLEMA PUBLICO				
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE
Identificación	Identifica explicitamente los problemas públicos que pretende intervenir	Es posible inferir implicitamente el o los problemas públicos que pretende intervenir	Se habla de una situación problemática vaga y general que podria intervenirse.	Se establece un decalogo de buenas intenciones pero nunca se establece un problema público
Estructuración	El problema esta estructurado en terminos de fallo de Estado, mercado, redes o familia	Es posible inferir alguno de estos fallos en la estructuración del problema	El problema se estructura en terminos de ser y deber ser	El problema no esta estructurado de ninguna manera lo que dificulta la construcción de alternativas de solución
Causalidad	Establece unas relaciones explicitas de causalidad entre X-Y	Es posible inferir algunas relaciones implicitas de causalidad entre X-Y	Existen indicios sobre relaciones de causalidad sin ninguna profundidad	El problema no establece relaciones de causalidad porque no diferencia entre causas (para intervenir) y efectos (para solucionar)
2. OBJETIVOS Y METAS				
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE
Identificación	Establece de manera clara y explicita los objetivos y metas que la política persigue	Es posible inferir de manera general los objetivos y metas que la política persigue	Los objetivos y metas no tienen claridad ni relación, son abstractos	La política no establece ni objetivos ni metas. No existe posibilidad de hacer seguimiento y evaluación
3. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN E INSTRUMENTOS				
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE
Identificación	Se presentan las alternativas de solución consideradas y se orientan a modificar las condiciones causales del problema público	Se presentan las alternativas de solución consideradas pero no es explicita la orientación a modificar las condiciones causales del problema público	Se presentan solo las alternativas de solución seleccionadas y no es explicita la orientación a modificar las condiciones causales del problema público	No se presentan alternativas de solución
Especificidad	Especifica claramente los instrumentos de gobierno a utilizar	Especifica claramente algunos los instrumentos de gobierno a utilizar	Menciona circunstancial y vagamente algunos instrumentos de gobierno a utilizar	No menciona nada al respecto sobre los instrumentos a utilizar
4. IMPLEMENTACIÓN				
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE
Path dependence de la implementación	Utiliza mucho de lo aprendido desde las buenas practicas y errores de implementación de políticas públicas o iniciativas similares	Utiliza parte de lo aprendido desde las buenas practicas y errores de implementación de políticas públicas similares	Menciona vagamente lo aprendido como buenas practicas y errores de políticas públicas similares	NI menciona ni ua lo aprendido como buenas practicas y errores de políticas públicas similares
5. SEGUIMIENTO				
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE
Medición	Establece un sistema de indicadores claro para medir los objetivos de seguimiento	Indicadores poco estructurados para los objetivos del seguimiento	Indicadores inadecuadoss para los objetivos del seguimiento	Seguimiento sin sistema de indicadores

Fuente: elaboración propia con base en (Leyva, Olaya, Rojas y Agudelo, 2019)

Así pues, los criterios para evaluar la calidad del diseño de las políticas de reforma serán los siguientes:

Tabla 3: Criterios de evaluación de calidad de diseño de políticas

CRITERIOS PARA EVALUAR LA CALIDAD DISEÑO DE LAS POLÍTICAS DE REFORMA	
OPTIMO	4
CONSIDERABLE	3
BASICO	2
INSUFICIENTE	1

Fuente: elaboración propia con base en (Leyva, Olaya, Rojas y Agudelo, 2019)

En la Tabla 3 se presentan los Criterios de evaluación de la calidad de diseño de políticas. En una escala de 1 a 4, donde 1 es evaluación insuficiente y donde 4 es la evaluación más optima y más alta que un diseño de políticas puede tener.

Así pues, para el desarrollo de nuestra investigación, nos dispondremos a analizar los 12 casos presentados en la Tabla 4 bajo las variables y criterios del modelo MAPP-CAP presentado por Leyva et al (2019).Además, para llevar a cabo el análisis de la calidad de diseño, proponemos estudiar los casos de reforma al Estado por periodos, comenzando con las reformas del periodo 1981 – 1991, las reformas posteriores a la constitución de 1991 y la crisis de los noventas [1991 – 2000], las reformas en el nuevo milenio 2002 – 2018: Uribe y Santos.

Otro aspecto a tener en cuenta será la caracterización de la calidad del diseño de las políticas de reforma basados en los criterios para analizar la calidad de las políticas de reforma bajo las variables de las modalidades del diseño y el espectro del *policy design* y No-design presentados por Howlett y Mukherjee (2018).

Para ello, seleccionaremos 12 casos de políticas de reforma en Colombia en los últimos 40 años, estos estarán en la Tabla 4. Luego, a través del análisis de documentos legales y de políticas públicas sobre las reformas, procederemos a analizar la calidad de estas políticas de reforma a partir de las siguientes variables que representan los resultados del proceso las de diseño:

- ***Packaging* (embalaje):** el diseño de la política es altamente instrumental, cuenta con un conjunto de trabajos marcados por la experimentación con nuevas y paradigmáticas metas de políticas públicas. La política es diseñada desde cero. Alta alteración del Statu Quo (no tiene en cuenta diseños existentes)
- ***Smart-patching* (parcheo inteligente):** el diseño de la política es altamente instrumental pero no altera demasiado el Statu Quo, tiene en cuenta la trayectoria ya que como lo insinúa su nombre, parchea diseños existentes con mejorías, basándose en la experimentación con nuevas configuraciones de política pública, nuevos instrumentos o objetivos.
- ***Stretching* (estiramiento):** el diseño de la política es poco instrumentalizada, se caracterizada por la interpretación controvertida sobre los instrumentos, objetivos de la política. Usualmente la interpretación controvertida parte de los *Stake Holders*, tomadores de decisiones, Partidos políticos y las Élites. La política esta orientada por intereses políticos.
- **No-Diseño:** el diseño de la política es poco instrumentalizada, se caracteriza porque al momento de su diseño los formuladores se involucraron en transacciones entre diferentes valores y usos de recursos, que van desde el beneficio propio por sobre el colectivo, corrupción y clientelismo y oportunismo electoral.

Posteriormente, y habiendo realizado la medición del indicador de calidad en el diseño de la política, también procederemos clasificar la calidad de los espacios de formulación de las reformas, mediante las variables de los tipos de espacios de diseños, presentados por Howlett

(2017). El siguiente paso consistirá en realizar una comparación de máxima y mínima tomando los 4 casos más notables, para de esta forma corroborar sí la hipótesis de la presente investigación se cumple.

3. Análisis de casos:

En esta sección se pretende abordar 12 casos de reformas al Estado en Colombia las cuales se han dado desde hace 40 años. La mayor parte de estas políticas de reforma han sido formuladas desde el Gobierno Nacional, algunas de ellas han tendido corta vida, otras en cambio nos acompañan hasta la actualidad. Ahora bien, sobre cada uno de los 12 casos se ha propuesto elevar un análisis bajo el lente de las variables seleccionadas del modelo CAP-MAPP, propuesto por Leyva et al (2019), de esta manera nos será posible evaluar la calidad del diseño de las políticas de reforma.

Dado el limitante en la información, se ha optado por la recolección de datos sobre los casos de políticas de reforma en Colombia basados en la recopilación documental que posteriormente serán útiles para el análisis. De igual forma nos apoyaremos en la recolección de información en notas de prensa, documentos legales y otros documentos administrativos. A continuación, en a Tabla 4 se presentan nuestros 12 casos seleccionados:

Tabla 4: Políticas de reforma al Estado en Colombia

Período de Gobierno	Nombre Reforma	Año	Documento normativo que la contiene
Julio Cesar Turbay 1978 - 1982	Colombia Agil	1981	Decreto 1993
Belisario Betancur 1982 - 1986	Comité para la racionalización de la gestión pública	1985	Decreto 1324
Virgilio Barco 1986 - 1990	Colombia Eficiente	1986	Decreto 3435
Virgilio Barco 1986 - 1990	Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano	1989	Decreto 1150
Cesar Gaviria 1990 - 1994	Consejería Presidencial para la Modernización del Estado	1992	Decretos 1680 y 1860 de 1991
Ernesto Samper 1994 - 1998	Misión de Reforma y Racionalización de la Administración del Estado colombiano	1996	Ley 344
Andrés Pastrana 1998-2002	Estatuto de la Organización y funcionamiento de la Administración pública	1998	Ley 489
Alvaro Uribe 2002-2006	Programa de Renovación de la Administración pública. Hacia un Estado Comunitario. Presidencia de la República	2002	Directiva Presidencial N° 10
Alvaro Uribe 2002-2006	Renovación de la administración pública	2003	Conpes 3248
Juan Manuel Santos 2010 - 2018	Urna de cristal	2010	PND 2010 - 2014
Juan Manuel Santos 2011-2014	Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública Nacional.	2014	Ley 1712
Juan Manuel Santos 2014-2018	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición	2017	Decreto 588

Fuente: Elaboración propia con base en múltiples fuentes.

3.1. Calidad en el diseño de las políticas de reforma:

3.1.1. Las reformas del periodo 1981-1991 y la gran reforma constitucional:

La década de los ochentas en Colombia fue turbulenta en múltiples sentidos. El país venía de superar un paro cívico nacional a finales de los setentas y el contexto socioeconómico no era el más alentador por las crisis económicas y sociales acontecidas en aquellos. En materia de administración pública, un suceso que marcaría un hito fue la profundización del proceso de descentralización promovido durante el último año del gobierno de Belisario Betancur, con el Acto legislativo 01 de 1986, el cual otorgaba facultades a los municipios del país para elegir a sus propios gobernantes, los alcaldes.

Sin embargo, en los ochentas la administración pública nacional también vería grandes obstáculos en cuanto a la eficiencia en las intervenciones del Estado y al incremento de la deuda pública, sumado a una creciente perdida de confianza en las instituciones por parte de la ciudadanía, por lo que eran necesarias formular políticas de reforma que ayudaran a solucionar estos y otros problemas.

El primer caso a evaluar fue la comisión *Colombia Ágil.* Esta comisión creada en el tercer año de gobierno del Presidente Turbay Ayala mediante el Decreto 1933 de 1981 pretendía abordar el problema del déficit fiscal que vivía la administración pública a principios de los ochentas mediante la reducción de trámites y procesos de la administración pública. En la sección de los considerandos del Decreto 1933 de 1981 se establece como necesario simplificar y racionalizar los tramites y procedimientos que deben seguirse ante los distintos organismos y entidades de la Administración Pública, con el propósito de que esta se más ágil, “tanto en lo que se refiere a las relaciones interinstitucionales, como en lo que respecta a su relaciones con los particulares”. Así entonces, la identificación de este problema público en el diseño de esta política bajo el modelo MAPP-CAP es considerable, pues esto está documentado a profundidad por Younes Moreno (2004, 2007 2014) y Suarez Melo (1994). No obstante, la estructuración del problema público que esta política pretende abordar es Básica ya que los formuladores de aquella política concibieron la gran cantidad de trámites y procedimientos como una situación no deseada la cual debe ser modificada. Este mismo aspecto también afecta la evaluación de la causalidad en las fuentes del problema público que el diseño de la política busca solucionar, ya que se establecen relaciones sin mucha profundidad entre la ineficiencia de las intervenciones del Estado y el incremento de la deuda pública. Al igual que el criterio de la estructuración, el criterio de causalidad en este caso es básico.

Ahora bien, Los objetivos y metas de esta política fueron abstractos en tanto que tomaban el reducir los trámites ante los entes gubernamentales como un objetivo bastante amplio y general, por lo que la calificación en el único criterio de esta variable es básica. Así mismo, las alternativas de solución de esta política se presentan como acciones muy puntuales como las acciones presentadas en el Art. 5 del decreto pero estas no apuntan a resolver las causas del problema público de la reducción de la deuda pública, por lo que la calificación en este criterio es básica.. Además, en el diseño de esta política de *Colombia Ágil* se menciona

circunstancialmente los instrumentos que planea utilizar, estos hacen referencia modificaciones mínimas en tramites, ya fuera mediante simplificaciones de requisitos o agilización de los permisos. (Suarez Melo, 1994, p.45), de esta forma la calificación en este criterio es básico.

En cuanto a la implementación la calificación en el criterio es insuficiente, pues en la literatura consultada para obtener información sobre esta reforma no menciona cosa alguna sobre políticas de reforma similares y por ende no menciona nada sobre sí en la formulación de esta política se tomaron en cuenta aprendizajes similares.

Finalmente, sobre la variable de elementos de seguimiento en esta política, y, al esta contar con instrumentos circunstanciales y objetivos y metas abstractos, la política *Colombia Ágil* recibió una evaluación insuficiente. La evaluación de esta política se ilustra en la tabla 5.

Tabla 5: Colombia Ágil

COLOMBIA AGIL					
1. PROBLEMA PUBLICO					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación		3			2
Estructuración			2		
Causalidad			2		
2. OBJETIVOS Y METAS					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación			2		2
3. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN E INSTRUMENTOS					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación			2		2
Especificidad			2		
4. IMPLEMENTACIÓN					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Path dependence de la implementación				1	1
5. SEGUIMIENTO					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Medición				1	1
					TOTAL
					2

Fuente: elaboración propia con base en Leyva et al (2019)

Otro caso paradigmático en el caso de políticas de reforma al Estado fue el Comité para la racionalización de la gestión pública creado durante el gobierno de Belisario Betancur, mediante el Decreto 1324 de 1985. A diferencia de *Colombia Ágil*, esta política recibe una evaluación optima en cuanto a la identificación del problema público, pues este es definido explícitamente a partir de diagnósticos que dejan ver problema relacionado con la baja capacidad de racionalización de la gestión y limitaciones en cuanto al manejo de recursos humanos (Suarez Melo, 1994 p.49). Sin embargo y al igual que *Colombia Ágil*, esta política también recibe una evaluación básica en cuanto a la estructuración del problema público, pues los formuladores de la misma tienen la noción de un ser y deber ser ideal con respecto

a la racionalización de la gestión pública , ya que prácticamente perseguía los mismos objetivos que la política que le precedió. Finalmente, en el caso de este Comité, la causalidad recibe una evaluación considerable, ya que con los diagnósticos se logró inferir algunas relaciones implícitas de causalidad entre X-Y, partiendo de la base en que se debía continuar con la tarea dejada por *Colombia Ágil*

Así pues, gracias a la claridad en la identificación del problema público, es posible inferir de manera general los objetivos y metas dentro de esta política, particularmente si nos remitimos a los Arts.2 y 3 del documento legal que le dio vigencia a esta política, por lo que la evaluación del criterio en esta política es considerable.

Similar al primer caso, las alternativas de solución de esta política reciben una calificación básica en cuanto a la identificación, pues se presentan acciones concretas que no apuntan a resolver las causas del problema público, tal y como se ve en el articulado del Decreto 1324 de 1985. Así mismo, la especificación de los instrumentos de gobierno en esta política recibe una evaluación básica pues menciona circunstancialmente los instrumentos que planea utilizar, estos hacen referencia a recaudos o expediciones de licencias, derogados los artículos 1,3 y 4 del Decreto 1933 de 1981, y modificando el art.2 del mismo (Suarez Melo, 1994, p.47)

En cuanto a la implementación de este Comité, el diseño de esta política recibe una calificación considerable, pues es más que claro que esta política tomó la mayoría de los aprendizajes de *Colombia Ágil* y agregó unas modificaciones, particularmente las mencionadas en el Art.3 del Decreto 1324 de 1985. Por consiguiente, en la evaluación del *path-dependence* en la implementación de esta política toma aprendizajes de iniciativas similares.

Finalmente, y a pesar de contar con objetivos claros, esta política no contó un sistema de indicadores de seguimiento, cuestión que era fácil de comprender debido a que en la formulación de políticas de aquella época, cuando aún no existía la cultura del seguimiento de indicadores de gestión, aspecto que vendría a cambiar a finales de la década de los ochentas y principios de los noventas, por lo que en la evaluación del Diseño de seguimiento recibe una calificación insuficiente. La evaluación de la calidad del diseño de esta política se puede ver en la Tabla 6.

Tabla 6: Comité para la racionalización de la gestión pública

COMITÉ PARA LA RACIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA					
1. PROBLEMA PUBLICO					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación	4				3
Estructuración			2		
Causalidad		3			
2. OBJETIVOS Y METAS					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación		3			3
3. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN E INSTRUMENTOS					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación			2		2
Especificidad			2		
4. IMPLEMENTACIÓN					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Path dependence de la implementación		3			3
5. SEGUIMIENTO					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Medición				1	1
					TOTAL
					2

Fuente: elaboración propia con base en Leyva et al (2019)

Otros dos casos importantes en cuanto a políticas de reformas al Estado fueron la comisión *Colombia Eficiente* y la Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano, ambas creadas durante el gobierno del presidente Virgilio Barco entre a finales de los ochentas, y que estarían motivadas en parte, por la profundización del proceso de descentralización de la administración pública colombiana.

La primera de estas políticas, *Colombia Eficiente*, al igual que algunas de las reformas previas, recibe una evaluación optima en el criterio de identificación del problema público, pues en el diseño de esta política se define explícitamente el problema público de la ineficiencia en la administración público, partiendo desde el mismo nombre de la política y detallado en el art. 4 del Decreto 3435 de 1986, el cual le daba vía jurídica a la comisión. En cuanto a la estructuración del problema, el diseño de esta política recibe una calificación básica, pues los formuladores de *Colombia Eficiente* continuaron estructurando el problema público en términos del ser y el deber ser como lo presenta Suarez Melo (1994, p. 51). Adicionalmente, y al igual que el comité para la racionalización de la gestión pública, la identificación de la causalidad del problema público en *Colombia Eficiente* recibe una evaluación considerable, pues es posible inferir algunas relaciones implícitas de causalidad entre las causas para intervenir y los efectos para solucionar.

En cuanto a la identificación de los objetivos y metas, en *Colombia Eficiente* se reciben una calificación básica, pues estos son abstractos y ambiguos, particularmente con lo expresados

en los art.1 y 4 del Decreto 3435 de 1986, , donde se menciona las funciones de la comisión , pero es ambiguo en cuanto a especificar como se desarrollaran estas funciones.

De la misma forma, la identificación de las alternativas de solución en esta política recibe una calificación básica, toda vez que en el documento normativo solo se presentan las alternativas de solución seleccionadas por los formuladores y no se explicita la dirección a modificar las condiciones causales del problema público (literales a, b, c, d, e del Decreto 3435 de 1986). Además, en el diseño de *Colombia Eficiente* se especifica claramente algunos los instrumentos de gobierno a utilizar (Suarez Melo, 1994, p. 55-57)

En cuanto a la variable de implementación, el diseño de *Colombia Eficiente* obtuvo una calificación insuficiente, pues en su documento normativo ni se menciona ni se usa el conocimiento de políticas anteriores, salvo por algunas facultades expedidas en el Decreto 1050 de 1968. Debido a esto, para evaluar esta variable se asume que en *Colombia Eficiente* se continuaron interviniendo las mismas causas del problema público de iniciativas similares presentadas en gobiernos anteriores, por ejemplo, en casos relacionados con unificación normativa alrededor de la Contratación pública en el país, pero estas iniciativas en la práctica no aplicaron ningún aprendizaje.

Con respecto al seguimiento de esta política, *Colombia Eficiente* recibe una calificación insuficiente, pues esta en su diseño no contó con ningún tipo de sistema de seguimiento o indicadores ya que en general el producto de la política fueron recomendaciones y diagnósticos, sin embargo, el mismo diseño de esta política en su componente jurídico daba algunos indicios algo primitivos sobre seguimiento, expuestos en los art. 6 y 7 del Decreto 3435 de 1986, donde se menciona en parte, la forma en que se debían realizar los seguimientos a las labores de la comisión. La evaluación de esta política bajo las variables anteriormente presentadas se ilustra en la tabla 7:

Tabla 7: Colombia Eficiente

COLOMBIA EFICIENTE					
1. PROBLEMA PUBLICO					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación	4				3
Estructuración			2		
Causalidad		3			
2. OBJETIVOS Y METAS					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación		3			3
3. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN E INSTRUMENTOS					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación			2		3
Especificidad		3			
4. IMPLEMENTACIÓN					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Path dependence de la implementación				1	1
5. SEGUIMIENTO					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Medición				1	1
					TOTAL
					2

Fuente: elaboración propia con base en Leyva et al (2019)

La otra gran iniciativa presentada durante el gobierno de Virgilio Barco fue la Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano, creada mediante el Decreto 1150 de 1989, y que tomaba en su diseño, gran parte de los aprendizajes dejados por la Comisión *Colombia Eficiente* en 1986.

En este caso, la identificación del problema público recibe una calificación optima, pues esta resulta plenamente definida, particularmente como se lo expone en los considerandos del Decreto 1150 de 1989:

> "Que ha sido preocupación fundamental de este Gobierno asegurar una mayor presencia del Estado en todo el territorio nacional, promover el ejercicio responsable de las funciones públicas, aumentar la eficiencia de la administración pública y estimular la participación de la comunidad en la toma de decisiones administrativas" (Decreto 1150 de 1989).

Basado en lo anterior, esta Comisión Presidencial tuvo como necesidad primordial la modernización del Estado colombiano. Además, la estructuración del problema público en este caso es considerable, ya que es posible inferir que existen tanto fallos de Estado como de mercado en la estructuración del problema. En la formulación de esta política se tenía como menester el adaptarse al proceso de descentralización y por ende a la modernización de la gestión pública. Por lo tanto, aquí la evaluación del criterio de causalidad entre las causas y los efectos también es considerable.

En cuanto a la identificación de los objetivos y metas, esta Comisión establece de manera clara y explicita los objetivos y metas que la política persigue, tal como lo muestran Suarez

Melo (1994, p.65), Córdova Jaimes (1996, p. 240), así como en parte del articulado del Decreto 1150 de 1989, por lo que recibe una calificación optima.

En cuanto a la identificación de alternativas de solución, esta política presenta las alternativas de solución consideradas, pero no es explicita la orientación a modificar las condiciones causales del problema público, por lo tanto, la calificación de este criterio es considerable. Con respecto a la especificad en los instrumentos de gobierno, el diseño de esta comisión recibe una calificación básica, pues estos son mencionados vagamente en los numerales del art. 3 del Decreto 1150 de 1989

Con respecto a la Implementación de esta política, esta iniciativa recibe una calificación considerable, pues el *path dependence* de la formulación de esta comisión presidencial toma y usa las bases de la anterior política de reforma del Gobierno Barco, *Colombia Eficiente*, particularmente después de la salida del sector privada de esta (Suarez Melo, 1994, p.57). Además, es importante mencionar que el diseño y las realizaciones de esta política también serían considerados en la formulación de políticas en gobiernos siguientes, especialmente con las reformas que arrastró la promulgación de la Constitución de 1991.

Por su corta duración (la comisión fue creada en el último año de Barco), el diseño de esta política no contó con un sistema de indicadores para el seguimiento, o estos fueron muy similares a los presentados en el diseño de *Colombia Eficiente*, por lo que la calificación de este criterio es insuficiente. La evaluación de la calidad del diseño de esta política se ilustra en la tabla 8:

Tabla 8: Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano

COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO COLOMBIANO					
1. PROBLEMA PUBLICO					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación	4				3
Estructuración		3			
Causalidad		3			
2. OBJETIVOS Y METAS					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación	4				4
3. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN E INSTRUMENTOS					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación		3			3
Especificidad			2		
4. IMPLEMENTACIÓN					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Path dependence de la implementación		3			3
5. SEGUIMIENTO					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Medición				1	1
					TOTAL
					3

Fuente: elaboración propia con base en Leyva et al (2019)

El punto más alto en cuanto a la calidad en el diseño de las reformas al Estado durante este periodo llegaría con la creación de la Consejería Presidencial para la Modernización del Estado, a través de los Decretos 1680 y 1860 de 1991, los cuales crean empleos y reorganizaron el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Esta Consejería creada durante el gobierno de Cesar Gaviria, también vería sus orígenes en el articulo transitorio 20 de la Constitución Política de 1991, el cual le daba un plazo al Presidente de la República para ejecutar las acciones pertinentes que ayuden el fortalecimiento y la modernización de la administración pública.

La identificación del problema público en el diseño de esta política estaba claramente definida, en tanto que tomó como punto de partida la necesidad de adaptar la gestión pública al nuevo contexto que había traído la Constitución Política de 1991(Suarez Melo, 1994, p. 61) (Córdova Jaimes, 1996, p. 237). Así nuevos retos como la eficiencia y la gestión por resultados afloraron como nuevas banderas del gobierno nacional luego de la promulgación de su nueva carta política. De lo anterior se puede observar una calificación considerable en cuanto a la estructuración del problema y la Causalidad del problema.

Gracias al aprendizaje dejado por la Comisión Presidencial de Reforma de la administración Pública, creada 3 años atrás en el gobierno de Barco, esta política identificó explícitamente cuales eran sus metas y objetivos, y estos consistían en lograr la eficiencia y fortalecer la legitimidad del Estado. Particularmente, estos fueron presentados en el art. 1 del Decreto 1680 de 1991 y en el art. 16 del Decreto 1860 de 1991, por ende, la calificación en este criterio es óptimo.

Con respecto a las alternativas de solución, esta política presenta una calificación considerable, pues no es explicita en la orientación a modificar las condiciones causales del problema público. Estas alternativas de solución se presentan entre los literales a y n del art. 16 del Decreto 1860 de 1991. Al respecto de la especificad en el uso de instrumentos de gobierno, esta política, a diferencia de las anteriores recibió una clasificación considerable, pues en su diseño comenzó por emplear instrumentos propios del mercado en la gestión pública, tal como la tercerización o la privatización en la prestación de servicios públicos y la gestión por resultados en general. Es posible inferir algunos de estos instrumentos en los arts. 2, 7, 14, 15, 16, 17, 20 del Decreto 1680 de 1991.

Como se mencionó anteriormente, el diseño de esta política tomó muchos de los aprendizajes del proceso de formulación de la Comisión Presidencial de Reforma de la administración Pública en 1989 y los terminó por incorporar, incluso hasta muchos años después, en los siguientes gobiernos. Por tal razón, el *Path dependence* en la implementación de esta política recibió una evaluación considerable.

En cuanto al diseño del seguimiento, el diseño de esta política recibe una calififcación básuca, pues al incorporar elementos del mercado a la administración pública, esta política es – de los casos analizados hasta ahora – la primera en contar con sistemas de indicadores para el seguimiento. Aunque primitivos y vagamente mencionados, a partir de esta Consejería

Presidencial se comienza a hablar de indicadores de gestión en la administración pública colombiana. Sí bien en los Decretos 1680 y 1860 de 1991 no se menciona explícitamente indicadores para el seguimiento de esta Consejería, sí es posible que estos se hayan considerado en forma de sistemas de indicadores, teniendo en cuanta que otras Consejerías Presidenciales creadas por estos decretos sí consideraban indicadores sociales, económicos y de gestión (arts. 8, 14, y 18 del Decreto 1860 de 1991). La evaluación de esta política bajo las variables del modelo MAPP-CAP son presentadas en la tabla 9:

Tabla 9: Consejería Presidencial para la Modernización del Estado

CONSEJERIA PRESIDENCIAL PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO					
1. PROBLEMA PUBLICO					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación	4				3
Estructuración		3			
Causalidad		3			
2. OBJETIVOS Y METAS					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación	4				4
3. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN E INSTRUMENTOS					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación		3			3
Especificidad		3			
4. IMPLEMENTACIÓN					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Path dependence de la implementación		3			3
5. SEGUIMIENTO					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Medición			2		2
					TOTAL
					3

Fuente: elaboración propia con base en Leyva et al (2019)

A modo de reflexión, en lo observado con respecto de la calidad en el diseño de las políticas de reforma al Estado entre 1981 y 1991, es que estas con el pasar de los años y de aprendizajes, fueron mejorando ciertos aspectos de sus diseños, tales como la relevancia que se le dio a la trayectoria y a los aprendizajes de políticas similares en el proceso de la formulación de las políticas, tales como las presentadas durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) y la introducción de nuevas prácticas en la gestión y el uso de sistemas de indicadores para el seguimiento, las cuales se popularizaron con las reformas a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991.

3.1.2. las reformas posteriores a la constitución de 1991 y la crisis de los noventas [1991 – 2001]:

A mitad de la década de 1990, las políticas de reforma al Estado estarían marcadas por atender los efectos de la internacionalización, la apertura económica y el proceso de descentralización que se acentuaron con la promulgación de la Constitución de 1991,

centrándose en aspectos como la moralidad en la administración pública, o atendiendo a las necesidades surgidas con la crisis económica que sufrió Colombia en 1999. Además, la calidad en los diseños de las políticas de reforma presentadas por los gobiernos de Samper y Pastrana también estarían determinados en parte por la influencia de la Corte Constitucional sobre la calidad del diseño de las políticas de reforma al Estado.

Sobre este último aspecto, algunos ejemplos de reformas que no analizamos aquí, pero que son prueba de como la Corte ha obrado en la mayoría de las veces, como determinante en el diseño y posterior capacidad de la política formulada para abordar un determinado problema público. Particularmente, la Corte Constitucional ha sido determinante en reformas sobre la carrera administrativa y la función pública en Colombia. Estas reformas, expresadas en documentos legales tales como la Ley 27 de 1992 o modernización de la Carrera Administrativa, la Ley 190 de 1995 o Estatuto Anticorrupción, la Ley 443 de 1998 que propuso unificar criterios de la Carrera administrativa, y la Ley 573 de 2000, fueron estrictamente auditadas por la Corte Constitucional, la nueva "joya de la corona" de la Constitución de 1991, la cual en la mayoría de los documentos legales declaro inexequibles gran parte de los articulados, restándoles vida jurídica a estos intentos de reforma, particularmente en este periodo posterior a la promulgación de la Constitución de 1991. (Puentes, 2004).

En el caso del gobierno de Samper, tomamos como referencia la Misión de Reforma y Racionalización de la Administración del Estado colombiano**,** sustentada bajo las facultades extraordinarias otorgadas al presidente mediante el art. 30 de la Ley 344 de 1996.Para el caso de esta misión, la identificación del problema público es explícitamente definida, y esta se remite a los efectos que trajo la apertura económica y la internacionalización de los postulados de la Constitución de 1991 hacia la administración pública (Younes, 2004, p. 296) (DAFP, 1997, p.17 [tomo1]). Por consiguiente y basados en lo anterior, esta política contó con una calificación considerable en cuanto a la estructuración y a la causalidad del problema público, sobre todo los motivos presentados en el art. 1 de la misma Ley.

En cuanto a la identificación de objetivos y metas, es posible identificarlos de manera general en esta política. Estas remiten a alcanzar la eficiencia y la racionalización del gasto público, por lo tanto, la calificación en este criterio es considerable

Sobre las alternativas de solución, en la política se pueden identificar de manera clara y explicita, remitiendo estas a la supresión, traslado y liquidación de entidades, tal como se presenta en el art. 30 de la Ley 344 de 1996. No obstante, esta Misión de reforma presentó una calificación básica en cuanto a la especificidad de instrumentos de gobierno presentes en el diseño de esta política, pues no profundizaba mucho sobre ellos.

Sobre la Implementación**,** en la formulación de esta política se menciona vagamente lo aprendido en otras políticas similares. Solo se remiten a sellar brechas que dejó la Constitución de 1991, como todo lo concerniente a la profundización del proceso de descentralización y las consecuencias de la apertura económica radical. Sin embargo, al igual que la Consejería presidencial para la modernización del Estado, esta política también contempló la eficiencia como un objetivo que se debe alcanzar.

Por la naturaleza de sus alternativas de solución, esta política contó con nulos indicadores para realizar seguimiento. Además, el hecho de que la Corte Constitucional le restará vida jurídica a las facultades extraordinarias otorgadas al presidente para realizar las reformas afectó también la existencia de un sistema de indicadores para esta política), por lo que la calificación de este criterio es insuficiente. La evaluación de esta política bajo las variables del modelo MAPP-CAP son presentadas en la tabla 10:

Tabla 10: Misión de reforma y racionalización de la administración del Estado Colombiano.

MISIÓN DE REFORMA Y RACIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO COLOMBIANO					
1. PROBLEMA PUBLICO					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación	4				3
Estructuración		3			
Causalidad		3			
2. OBJETIVOS Y METAS					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación		3			3
3. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN E INSTRUMENTOS					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación	4				3
Especificidad			2		
4. IMPLEMENTACIÓN					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Path dependence de la implementación			2		2
5. SEGUIMIENTO					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Medición				1	1
					TOTAL
					3

Fuente: elaboración propia con base en Leyva et al (2019)

En el caso del gobierno de Andrés Pastrana, la reforma estudiada fue la que se impulsó tras la promulgación del Estatuto de la Organización y funcionamiento de la Administración pública, con la Ley 489 de 1998, durante su primer año en la presidencia.

Para el caso de esta política, la identificación del problema público se puede inferir implícitamente y este está expresado en los art. 1 y 2 del Estatuto, por lo que la calificación en este primer criterio es considerable. Entre tanto, la estructuración del problema en el diseño de esta política recibe una calificación básica, ya que al igual que los casos del periodo anterior a 1991, en el diseño de esta política se limitan a hacer un diagnóstico del ser y el deber ser, esta vez enfocado en el estado de la organización y funcionamiento de las entidades de la Rama Ejecutiva Nacional, particularmente de los organismos de control y la carrera administrativa. En concreto, los artículos más importantes fueron declarados sin vida jurídica por parte de la Corte Constitucional. Finalmente, sobre esta política existen indicios sobre

relaciones de causalidad sin ninguna profundidad, por lo tanto la calificación en este criterio también fue básica.

En suma, debido a la amplitud en las pretensiones de la política (teniendo en cuenta que la organización y funcionamiento de la administración pública resultan ser un conceptos amplios, puesto tomaba metas ambiguas particularmente expresadas en los Art 7, 15, 32, de la Ley 489 de 1998) los objetivos y metas de esta política terminan por ser abstractos y por lo tanto la evaluación bajo esta variable termina por ser básica.

También, para el caso de este Estatuto, se presentan alternativas de solución consideradas e identificables en los 7 capítulos contenidos en el documento legal que estructura el diseño de esta política, pero esta no es explicita en la orientación a modificar las condiciones causales del problema público, por lo que también recibe una evaluación básica. Así mismo, menciona vagamente los instrumentos de gobierno que pretende utilizar, particularmente instrumentos propios de la gerencia, como los mencionados en el art. 28 de la ley 489.

En cuanto a la aplicación y usos de aprendizajes en el proceso de diseño de esta política, encontramos que esta contó con una calificación básica, pues en cuanto al *Path Dependence* de su implementación, esta tomó muchos aprendizajes de la Ley 190 de 1995, pero al igual que aquella Ley, la mayoría de sus artículos fueron derogados por la corte Constitucional (Younes, 2004, p. 369)

Al igual que otras políticas presentadas en este periodo, por su corta vigencia jurídica, esta política no contemplo la utilización de un sistema de indicadores para realizar seguimiento, aunque por la naturaleza de las alternativas de solución que contemplaron en la formulación de esta política, algunas de sus propuestas bien pudieron haber contado con sistemas de indicadores modernos para la época. La evaluación de la calidad en el diseño de esta política de reforma se evidencia en la Tabla 11.

Tabla 11: Estatuto de la organización y funcionamiento de la administración pública

ESTATUTO DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA					
1. PROBLEMA PUBLICO					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación		3			2
Estructuración			2		
Causalidad			2		
2. OBJETIVOS Y METAS					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación			2		2
3. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN E INSTRUMENTOS					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación		3			3
Especificidad			2		
4. IMPLEMENTACIÓN					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Path dependence de la implementación			2		2
5. SEGUIMIENTO					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Medición				1	1
					TOTAL
					2

Fuente: elaboración propia con base en Leyva et al (2019)

3.1.3. las reformas en el nuevo milenio 2002 – 2018: Uribe y Santos:

Entrados en el nuevo milenio, y con los largos gobiernos de los presidentes Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2018), las reformas estarían marcadas por las orientaciones distintivas que los jefes de estado respectivamente les darían a las reformas al Estado durante sus gobiernos. En el caso de Uribe Vélez, la formulación de las políticas durante su gobierno estaría caracterizadas por una atención sobre la austeridad, la eficiencia, y no tanto en la eficacia y la sostenibilidad. Por su parte, las reformas propuestas durante el gobierno de Santos priorizaron más sobre la eficacia, con mucha menos austeridad y más gastos que su predecesor.

Ahora bien, en el caso de Uribe Vélez, se llevó un ambicioso plan de reforma al Estado, evidenciada en los múltiples proyectos y tareas del Programa de Renovación de la Administración pública. Hacia un Estado Comunitario. Presidencia de la República [PRAP], especialmente la Directiva Presidencial n°10 de 2002.

Para el caso del PRARP, la identificación del problema público recibe una calificación optima, pues la misma esta explícitamente definida en los documentos normativos presentes

en el diseño de la política, allí se centran en el incremento del gasto del gobierno y el aumento del número de entidades del gobierno central como problemas urgentes de tratar en la administración pública. En ese sentido, la estructuración y causalidad del problema público se ubican en una calificación considerable, pues se pueden inferir algunos fallos de Estado o mercado en la estructuración del problema y además es posible inferir algunas relaciones implícitas entre las causas y los efectos.

Además, la identificación de los objetivos y metas recibe una calificación optima pues dentro de esta se explicita que se busca mejorar la eficiencia y la calidad en el ejercicio de la función pública. (Directiva Presidencial N°10 del 2002, p. 7)

También, en el caso del PRAP, las alternativas de solución se presentan una calificación considerable , pues no es explicita en cuanto a la orientación a modificar las condiciones causales del problema público. Las alternativas de solución contemplaban entre otras cosas, la fusión, supresión y liquidación de entidades administrativas. En cuanto a los instrumentos de gobierno, esta solo los menciona de manera circunstancial, sin embargo, estos eran notoriamente más sofisticados que los instrumentos de diseños de políticas de 20 años atrás. Estos al menos se evidencian como manejo gerencial de recursos humanos, mejoras de atención al ciudadano o buenas prácticas, como en las acciones a corto plazo y en las reformas a mediano plazo de la Directiva presidencial n°10 de 2002.

En cuanto al *Path dependence* en la implementación de esta política recibe una evaluación insuficiente, pues esta ni menciona, ni usa lo aprendido como buenas prácticas y errores de políticas públicas similares (Castro & Giraldo, 2010).

Finalmente, en cuanto al Diseño del seguimiento, el diseño de esta política recibió una calificación considerable, pues la misma contó indicadores poco estructurados para los objetivos del seguimiento, esto debido a la naturaleza de las alternativas de solución que se contemplaron dentro de la misma, no obstante, los indicadores existentes en el diseño de esta política estaban orientados al control y vigilancia del gasto público, como lo exponen en el componente de austeridad de las acciones a corto plazo de la Directiva Presidencial n°10 de 2002. La evaluación del PRAP se muestra en la Tabla 12.

Tabla 12: PRAP (Directiva Presidencial n°10 de 2002)

PROGRAMA DE RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. HACIA UN ESTADO COMUNITARIO. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA					
1. PROBLEMA PUBLICO					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación	4				3
Estructuración		3			
Causalidad		3			
2. OBJETIVOS Y METAS					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación	4				4
3. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN E INSTRUMENTOS					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación		3			3
Especificidad			2		
4. IMPLEMENTACIÓN					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Path dependence de la implementación				1	1
5. SEGUIMIENTO					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Medición		3			3
					TOTAL
					3

Fuente: elaboración propia con base en Leyva et al (2019)

Otra reforma relevante formulada durante el gobierno de Uribe fue la Renovación de la administración pública, plasmada en el CONPES 3248 de 2003.

En cuanto al criterio de la identificación del problema público, El diseño de esta política obtuvo una evaluación optima, toda vez que el PRAP reconoce como problema público la proliferación administrativa, la desarticulación de los niveles del Estado, la complejidad administrativa y la ineficacia e ineficiencia del Estado (CONPES 3248, 2003). Sobre los criterios de Estructuración y Causalidad del problema público, ambos reciben una calificación considerable. El problema público es bien estructurado en cuanto a que se pueden inferir fallos de Estado y de mercado en el problema público. Además, la causalidad en el problema de esta política también se puede inferir relaciones causales entre las causas como la complejidad administrativa y los efectos, tales como la desarticulación entre las entidades de la nación (CONPES 3248, 2003, p.11)

Sobre la identificación de los objetivos y metas del diseño de esta política, reciben una calificación optima pues estos están explícitamente identificados. El programa buscaba la promoción de un Estado comunitario racionalizando funciones, redimensionando el tamaño de las estructuras administrativas y fortaleciendo su capacidad para cumplir con sus objetivos esenciales (CONPES 3248, 2003, p. 2)

En cuanto a las alternativas de solución en esta política, estas reciben una calificación en los criterios de identificación y Especificidad de los instrumentos de gobierno que planea utilizar. Las primeras son plenamente identificadas y estas contemplan una gran variedad de acciones

que van desde la adecuación entre los tres niveles del Estado, la definición de lineamientos para una política integral de empleo público y la administración de activos del Estado. De la misma manera, la especificidad de los instrumentos en esta política también es considerable, pues se tienen en cuenta por ejemplo a las transferencias condicionadas de dinero para fortalecer el proceso de descentralización. (CONPES 3248, 2003, p.11)

En cuanto a la variable de la implementación, el diseño de esta política resulta en una calificación insuficiente pues el documento normativo que la contiene no menciona ni usa conocimientos aprendidos de políticas similares que se hayan implementado en el pasado, como lo sugieren Castro & Giraldo(2010).

Finalmente, en la variable del Diseño del Seguimiento el diseño de esta política recibe una calificación considerable, pues el mismo contempla una batería de 16 indicadores útiles para realizar seguimiento al riesgo de que existan entidades propicias para el desarrollo de la corrupción. (CONPES 3248, 2003, p.15). La evaluación del diseño de esta política bajo el modelo MAPP-CAPP se presenta en la tabla 13.

Tabla 13: PRAP (CONPES 3248 de 2003)

RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA					
1. PROBLEMA PUBLICO					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación	4				3
Estructuración		3			
Causalidad		3			
2. OBJETIVOS Y METAS					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación	4				4
3. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN E INSTRUMENTOS					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación		3			3
Especificidad		3			
4. IMPLEMENTACIÓN					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Path dependence de la implementación				1	1
5. SEGUIMIENTO					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Medición		3			3
					TOTAL
					3

Fuente: elaboración propia con base en Leyva et al (2019)

Luego de la primera década del nuevo mileno, y posterior al gobierno de Uribe Vélez, nos encontramos con las reformas al Estado propuestas en los dos periodos de gobierno de Juan Manuel Santos.

El primer caso selecto de su gobierno fue el programa Urna de cristal. Urna de Cristal fue una iniciativa del Gobierno Santos para profundizar más sobre el gobierno abierto y el

fortalecimiento de capacidades digitales para hacer más flexible la rendición de cuentas y la Transparentación de información pública

En el caso de esta política, esta recibe una calificación optima en el criterio de la identificación del problema público pues la misma está claramente definida, siendo la necesidad de incursionar en el gobierno digital por parte del Gobierno nacional, y los demás niveles de gobierno. Por su parte, la Estructuración y la Causalidad obtuvieron una calificación considerable. Sobre el primer aspecto, es| posible inferir alguno de los fallos de Estado o de mercado en la estructuración del problema. Finalmente es posible inferir algunas relaciones implícitas de causalidad entre las causas del problema y los efectos de este.

En cuanto a los objetivos y metas planteados en el diseño de esta política reciben una calificación considerabñe, pues estos se pueden inferir de manera general, en tanto que desde esta iniciativa se busca fortalecer las capacidades de las entidades territoriales, así como mejorar la transparencia y los índices de gobierno abierto. (Urna de cristal, 2018)

Así mismo, la identificación de las alternativas de solución es explicitas en la política, por lo tanto la calificación en este criterio es optimo.. En contraste, en cuanto a la especificidad de los instrumentos de gobierno presentes en esta política, estos son mencionados de manera circunstancial y no profundizan mucho en estos. El principal – y tal vez único – instrumento presente en *Urna de Cristal*, es la provisión de información pública, por lo que la calificación de este criterio es considerable.

En cuanto a la aplicación de aprendizajes en la formulación de esta política, en el diseño de esta política se menciona vagamente lo aprendido como buenas prácticas y errores de políticas públicas similares, como, por ejemplo, la estrategia *Gobierno en línea*, durante el Gobierno de Uribe Vélez, pero no profundiza en los avances que esas políticas llevaron a cabo, por lo tanto recibe una calificación básica en este criterio.

Sí bien esta política presenta indicadores para el seguimiento, estos son inadecuados para el seguimiento de los objetivos de esta, ya que estos hacen más énfasis en herramientas para medir el impacto en canales digitales, más no propiamente un sistema de seguimiento en cuanto a la transparencia y acceso a la información. En este aspecto recibe una calificación básica. La evaluación del diseño de esta política se evidencia en la tabla 14.

Tabla 14: Urna de Cristal

URNA DE CRISTAL					
1. PROBLEMA PUBLICO					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación	4				3
Estructuración		3			
Causalidad		3			
2. OBJETIVOS Y METAS					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación		3			3
3. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN E INSTRUMENTOS					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación	4				3
Especificidad			2		
4. IMPLEMENTACIÓN					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Path dependence de la implementación			2		2
5. SEGUIMIENTO					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Medición			2		2
					TOTAL
					3

Fuente: elaboración propia con base en Leyva et al (2019)

Otra reforma importante impulsada durante el Gobierno Santos fue Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública Nacional, muy similar en espíritu a Urna de Cristal, se materializo con la Ley 1712 de 2014.

En el caso de esta política, recibe una calificación optima en el criterio de la identificación del problema público, Considerable en la estructuración del problema público y básico en cuanto al criterio de la Causalidad en el problema público. Sobre la identificación del problema público puede ser definida implícitamente. En este caso, el problema remite a los obstáculos en el acceso a la información pública como se definen en los art. 1 y 3 de la Ley. Entre tanto, es posible inferir que el problema público planteado en esta política está estructurado en términos de fallos de Estado o de mercado, como lo es la asimetría y el acceso a la información. Finalmente existen indicios sobre relaciones de causalidad entre las causas del problema y los efectos, pero estos no tienen ninguna profundidad

La identificación de los objetivos y metas de esta política están explícitamente definidos, toda vez que la Ley 1712 de 2014 – la cual contiene a esta política – tiene como propósito regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información, tal como se expresa en los artículos 3, 6, 7 y 8 de la Ley 1712 de 2014. En este criterio recibe una evaluación optima.

En la variable de Alternativas de solución e instrumentos, esta política recibe una calificación optima y básica respectivamente. En el presente diseño de la política se presentan las

alternativas de solución consideradas y se orientan a modificar las condiciones causales del problema público. En este caso las alternativas de solución están orientadas a determinar los criterios de publicidad y de acceso a la información en aspectos específicos como la disponibilidad, el criterio diferencial de accesibilidad, información mínima, adopción de aspectos de comunicación. En cuanto a la especificidad de los instrumentos de gobierno empleados, estos son mencionados de manera circunstancial. también, así como lo apuntan los art. del 10 al 15 de la misma Ley.

En cuanto a la variable de implementación, esta política recibe una calificación considerable. Esta política utiliza parte de lo aprendido desde las buenas prácticas y errores de implementación de políticas públicas similares, evidencia de ello, son los antecedentes expuestos en la propia Ley 1712 de 2014, donde toman en cuenta el diseño propuesto en el proyecto de Ley Estatutaria por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional, además de tomar algunas nociones del programa *Gobierno en línea*, del anterior gobierno.

En cuanto al Diseño del seguimiento, en la formulación de esta política se presentan indicadores poco estructurados para los objetivos del seguimiento**.** No obstante, estos indicadores hacen referencia al desempeño de que las entidades públicas deben transparentar, por lo que calificación en este criterio es considerable. La evaluación de este diseño se presenta en la Tabla 15.

Tabla 15: Ley de Transparencia y Acceso a la información

LEY DE TRANSPARENCIA Y DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA NACIONAL.					
1. PROBLEMA PUBLICO					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación	4				3
Estructuración		3			
Causalidad			2		
2. OBJETIVOS Y METAS					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación	4				4
3. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN E INSTRUMENTOS					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación	4				3
Especificidad			2		
4. IMPLEMENTACIÓN					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Path dependence de la implementación		3			3
5. SEGUIMIENTO					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Medición		3			3
					TOTAL
					3

Fuente: elaboración propia con base en Leyva et al (2019)

Finalmente, la última gran reforma al Estado analizada que se haya formulado durante del Gobierno Santos, es la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición, respaldada en el Decreto 588 de 2017.

En la variable del Problema Publico, esta política recibe una calificación optima en la identificación, y considerable en los criterios de Estructuración y Causalidad. La identificación del problema público en el diseño de esta política esta explícitamente definido, en toda vez que luego de la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y la extinta guerrilla de las FARC, era necesario la creación de una instancia que se ocupara de el esclarecimiento de la verdad alrededor de los hechos bélicos que han marcado el conflicto interno colombiano. Entre tanto, es posible inferir alguno de los fallos de Estado en la estructuración del problema. Del mismo modo ocurre con la causalidad, pues en esta política es posible inferir algunas relaciones implícitas de causalidad entre las causas del problema público y los efectos de este.

En la variable de Objetivos y metas, el diseño de esta política recibe una calificación óptima. Los objetivos de esta política están claramente identificados, y estos hacen referencia al esclarecimiento de la verdad, el reconocimiento de las víctimas y la promoción de la convivencia en el territorio (Decreto 588 de 2017, p. 5)

En la variable de Alternativas de Solución e instrumentos de Gobierno, el diseño de esta política recibe una calificación considerable en ambos criterios. Por su parte, en la presente política se presentan alternativas de solución consideradas, pero no es explicita la orientación a modificar las condiciones causales del problema público. No obstante, la política menciona vagamente algunos instrumentos de gobierno que pretende utilizar, los cuales son propios de la justicia transicional o de la misma comisión.

Al ser un proceso casi inédito en el país, la Comisión de la verdad no menciona ni hace uso de aprendizajes de políticas similares que se hayan llevado a cabo en el país o en el mundo, por lo que la calificación del único criterio de la variable de implementación es básica.

También se observa que la política no cuenta con un sistema de indicadores para realizar seguimiento, esto soportando en la naturaleza inédita de la formulación de esta política de reforma, por lo tanto la calificación en este criterio es insuficiente. Finalmente, la evaluación de esta política se presenta en la Tabla 16

Tabla 16: Comisión de la verdad.

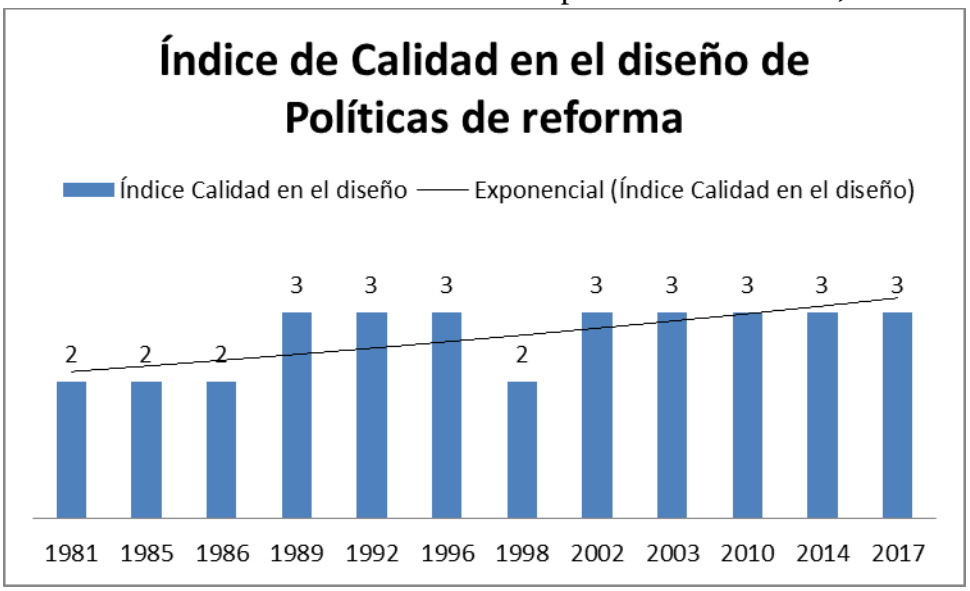
COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD, LA CONVIVENCIA Y LA NO REPETICIÓN					
1. PROBLEMA PUBLICO					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación	4				3
Estructuración		3			
Causalidad		3			
2. OBJETIVOS Y METAS					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación	4				4
3. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN E INSTRUMENTOS					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Identificación		3			3
Especificidad		3			
4. IMPLEMENTACIÓN					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Path dependence de la implementación			2		2
5. SEGUIMIENTO					
CRITERIOS	OPTIMO	CONSIDERABLE	BASICO	INSUFICIENTE	SUBTOTAL
Medición				1	1
					TOTAL
					3

Fuente: elaboración propia con base en Leyva et al (2019)

3.2. Resultados de las reformas según el Modelo CAP-MAPP:

En la ***Grafica 1*** se observa los resultados del índice de Calidad en el diseño de las políticas de reforma entre el periodo 1981 – 2017, construidas a partir del modelo CAP-MAPP. A simple vista se evidencia como el índice de calidad es básico hasta mediados de la década de los ochentas. Luego este mejora y recibe una calificación considerable entre 1989 y 1996. De 1996 a 1998, el índice vuelve a ser básico, pero a partir de esta época y hasta los casos de 2017 el índice se mantiene en una calificación considerable. En general, la calidad en los diseños en las políticas de reforma al Estado en Colombia, en los últimos 40 años es considerable. No obstante, al hacer énfasis en las dimensiones del Modelo CAP-MAPP por separado observamos aún mas detalles, los cuales serán explicados a continuación.

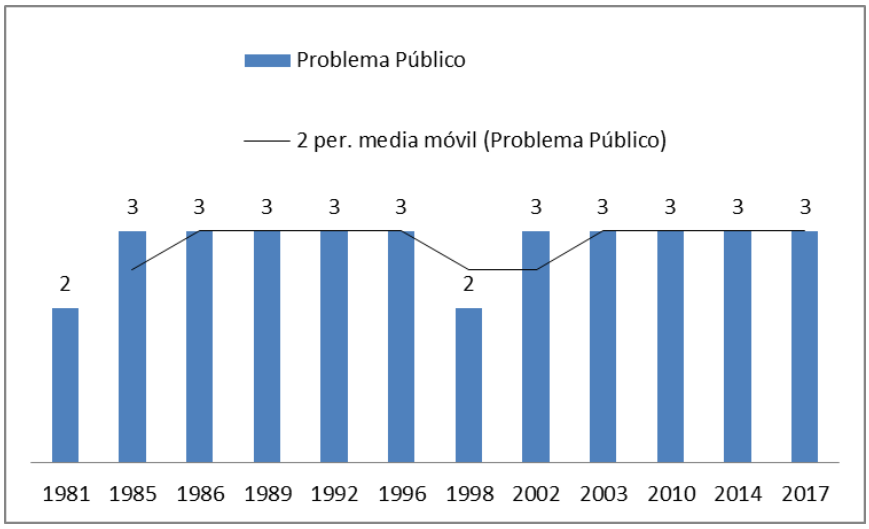
Gráfica 1: Índice de Calidad en el diseño de políticas de reforma, 1981 – 2017.



Fuente: elaboración propia con base en Leyva et al (2019)

En la ***Grafica 2*** se observan los resultados de la variable de problema público del modelo CAP – MAPP aplicado a los casos de las reformas al Estado, en el periodo 1981 – 2017. En la gráfica se puede observar como en general las policías formuladas contaron con una calificación considerable en cuanto a los criterios de Identificación, Estructuración y Causalidad del Problema Público. Solo el comité *Colombia Ágil* y el Estatuto de la organización y funcionamiento de la administración pública obtuvieron una calificación básica en esta variable.

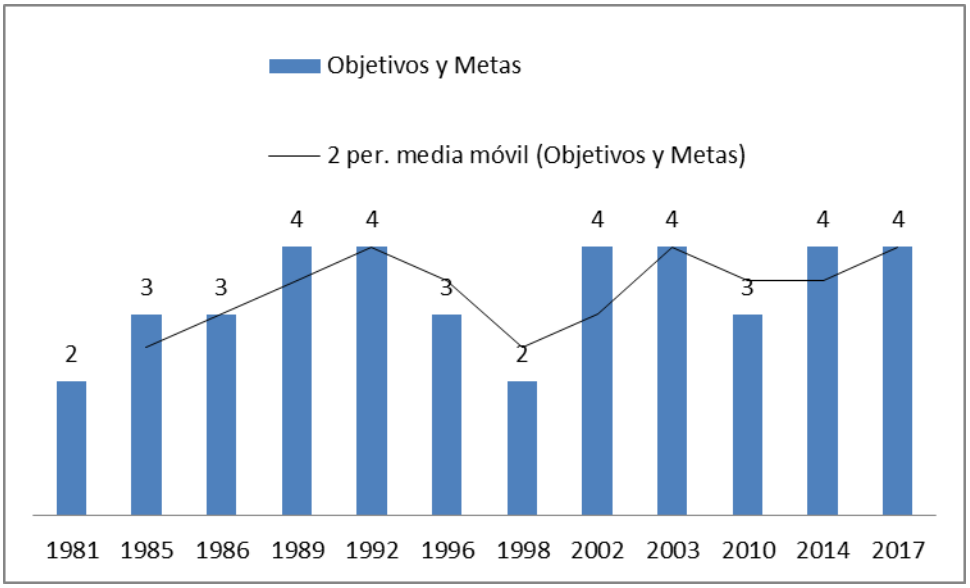
Gráfica 2: Índice de Calidad en el diseño de políticas de reforma, Dimensión Problema Público, 1981 – 2017**.**



Fuente: elaboración propia con base en Leyva et al (2019)

Luego, en la ***Grafica 3*** se observan los resultados de la variable de Objetivos y Metas del modelo CAP – MAPP aplicado a los casos de las reformas al Estado, en el periodo 1981 – 2017. Allí se observa que entre 1981 y 1992 los diseños de las políticas mejoraron progresivamente la calidad en cuanto a esta variable, pues pasaron de un diseño básico en cuanto a Objetivos y Metas durante el Gobierno de Turbay, a diseños óptimos en la administración de Cesar Gaviria. En contraste, en las políticas presentadas entre 1992 y 1998, los diseños redujeron la calidad del diseño en cuanto a objetivos y metas y volvieron a la calidad básica que se había visto a principios de la década anterior. Entrados en el nuevo milenio y hasta la actualidad, se evidencia como la calidad de los diseños de las políticas presentadas durante los Gobiernos de Uribe y Santos contaron con una calificación óptima.

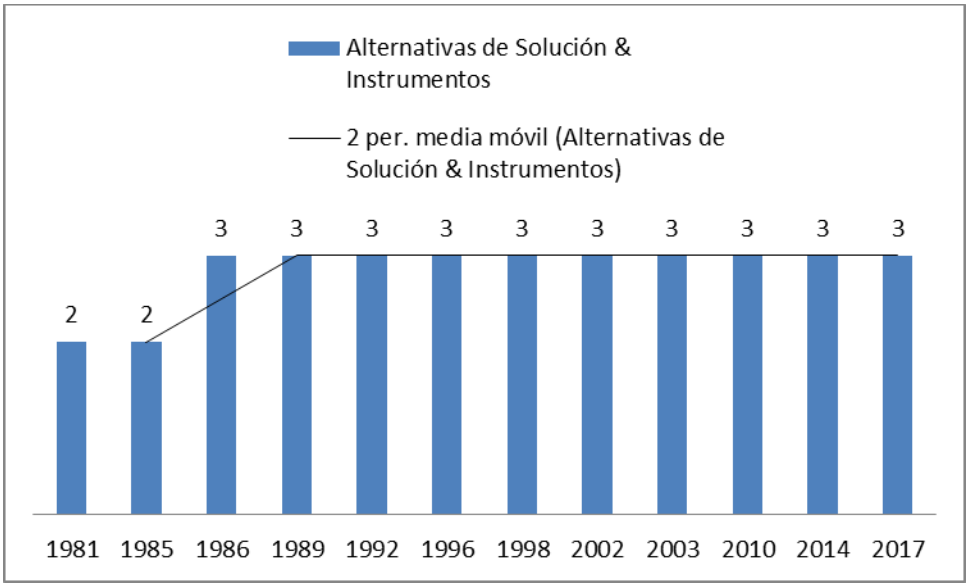
Gráfica 3: Índice de Calidad en el diseño de políticas de reforma, Dimensión Objetivos y Metas, 1981 – 2017.



Fuente: elaboración propia con base en Leyva et al (2019)

En la ***Grafica 4*** se observan los resultados de la variable de Alternativas de Solución e Instrumentos del CAP – MAPP aplicado a los casos de las reformas al Estado, en el periodo 1981 – 2017. Se observa como desde mediados de los ochentas y hasta la actualidad los diseños de las políticas de reforma mejoraron hasta un nivel considerable en la identificación de las alternativas de solución y la especificidad de los instrumentos de gobierno dentro de las mismas. Este aspecto se comenzó a gestar a finales del gobierno de Barco y con la Constitución de 1991 se consolido y a partir de ese punto, los gobiernos siguientes colocaron más atención a los criterios de esta variable.

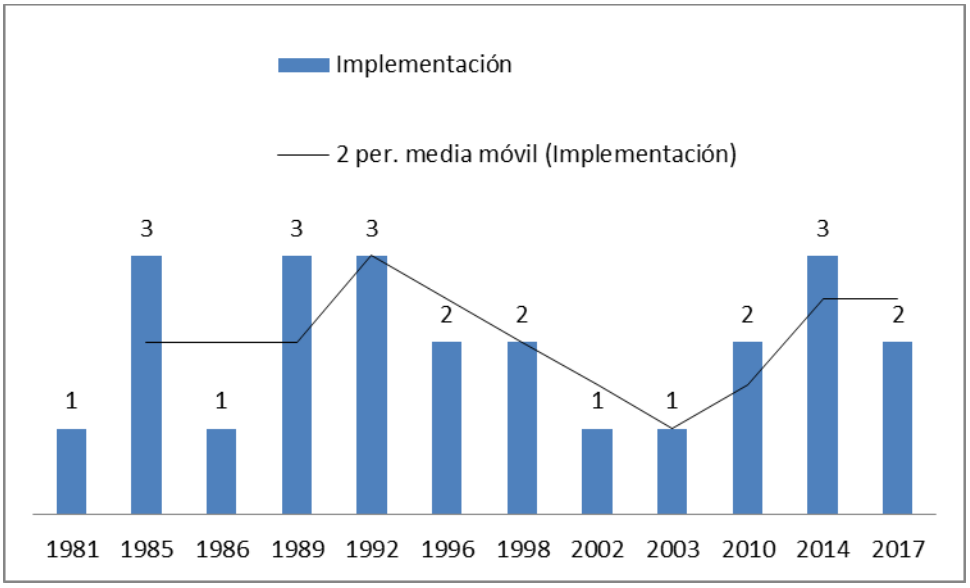
Gráfica 4: Índice de Calidad en el diseño de políticas de reforma, Dimensión Alternativas de Solución e Instrumentos, 1981 – 2017.



Fuente: elaboración propia con base en Leyva et al (2019)

En la ***Grafica 5*** se observan los resultados de la variable de Implementación del CAP – MAPP aplicado a los casos de las reformas al Estado, en el periodo 1981 – 2017. En ella se observa una inestabilidad en cuanto al uso y aplicación de aprendizajes de políticas similares en la formulación de las políticas de reforma al Estado. La reforma de 1985 tomó aprendizajes de la reforma de 1981 (*Colombia Ágil),* no obstante, las reforma de 1986 no tomaría ningún aprendizaje de las anteriores. Ahora bien, con las reformas presentadas a finales de los ochenta y principios de los noventas encontramos una relación, y es que los diseños de estas aplicaron en gran medida las enseñanzas de las reformas de años anteriores, particularmente la presentada en 1989, la cual serviría de base para las iniciativas presentadas en la década siguiente. Por otro lado, se evidencia un decrecimiento en la calidad de las políticas bajo este criterio, el cual paso a ser básico a insuficiente con las reformas presentadas entre 1996 y 2003. Con la segunda década del nuevo milenio, solo una de las reformas presentadas en el segundo periodo de Santos tendría una calificación considerable en este criterio.

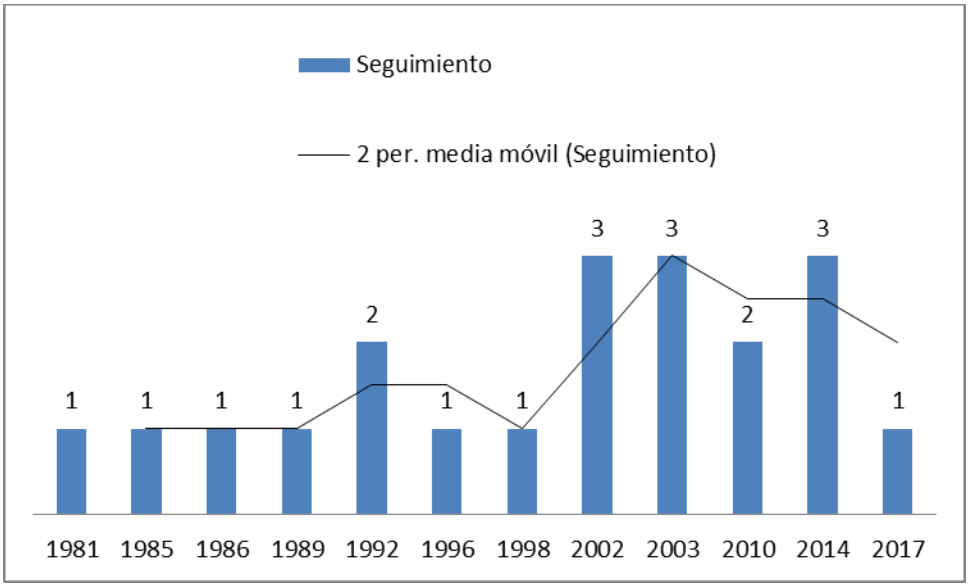
Gráfica 5: Índice de Calidad en el diseño de políticas de reforma, Dimensión Implementación, 1981 – 2017.



Fuente: elaboración propia con base en Leyva et al (2019)

En la ***Grafica 6*** se observan los resultados de la variable de Implementación del CAP – MAPP aplicado a los casos de las reformas al Estado, en el periodo 1981 – 2017. En la Grafica se evidencia como el diseño de las políticas de reforma en los años ochenta no contaban con sistemas de indicadores que les permitieran realizar seguimiento. Esta situación comenzó a cambiar a partir de la promulgación de la Constitución de 1991, cuando por primera vez se mencionan sistemas de indicadores como los de gestión. Luego, las políticas formuladas durante la década de los noventas carecían de sistemas fuertes para el seguimiento de indicadores, esto presuntamente ocurrió debido a la naturaleza de las reformas y a su corta duración. A partir del nuevo milenio, los respectivos gobiernos nacionales continuaron adaptando e incluyendo sistemas de indicadores a las políticas de reformas formuladas.

Gráfica 6: Índice de Calidad en el diseño de políticas de reforma, Dimensión Diseño del seguimiento, 1981 – 2017.



Fuente: elaboración propia con base en Leyva et al (2019)

3.3. Resultados del proceso de formulación de las Políticas de reforma al Estado:

En la Tabla 17 se muestran los resultados del proceso de formulación de las políticas de reforma al Estado en Colombia con base en lo presentado por Howlett (2017). Las iniciativas de 1986, 2002 y 2003 se ubicaron en el cuadrante de *Packaging*, pues el diseño de estas reformas fue altamente instrumental, y con un alto esfuerzo para mantener el Statu Quo. Por otro lado, los diseños de las políticas presentadas en 1985, 1989. 1992, 1996 y 1998 se ubicaron en el cuadrante de *Smarth-Partching*, ya que estas contaron con un alto nivel de instrumentalización, pero al contrario del primer cuadrante presentado, en los diseños de estas políticas no se hizo mucho esfuerzo por cambiar el Statu Quo, es decir, los formuladores de estas reformas tenían en cuanta los aprendizajes de iniciativas similares. Estos aprendizajes no necesariamente fueron bien aplicados, pues muchas veces aprendían los aspectos negativos.

En cuanto al cuadrante de *Stretching*, allí se ubican los diseños de las políticas de reformas presentadas en 1981, 2010 y 2017. Estas se caracterizaron por contar con un bajo grado de instrumentalización, pero con grandes esfuerzos por cambiar el Statu Quo. Finalmente, en el cuadrante del *No-diseño* se ubicó el diseño de la iniciativa presentada en 2014, siendo esta menos instrumental pero con más aplicación y uso de aprendizajes previos, es decir, con menos esfuerzos para cambiar el Statu Quo.

Tabla 17: Resultados del proceso de diseño de políticas con base en los casos presentados

MODALIDADES DE DISEÑO Y ESPACIOS DE FORMULACIÓN			
		Esfuerzos por mantener el Statu Quo	
		Alto	Bajo
Intensión del Gobierno en la formulación de la política	Mas instrumental	***Packaging:*** Caso3***;*** Caso8***;*** Caso9	***Smarth-patching:*** Caso2; Caso4***;*** Caso 5***;*** Caso6***;*** Caso7
	Menos instrumental	***Stretching:*** Caso1***;*** Caso10***;*** Caso12	***Non-design:*** Caso11 (Negociación)

Fuente: elaboración propia con base en Howlett (2017, p. 21)

4. Principales hallazgos y conclusiones:

La principal conclusión de la presente investigación es que, en los últimos 40 años, el 41% de las políticas analizadas correspondieron a la modalidad de ***Smarth-patching,*** por lo tanto, fueron reformas que en su mayoría fueron altamente instrumentalizadas, racionales y contaron con un alto grado de *Path dependence* en su implementación. Es decir, estas políticas usaron aprendizajes de políticas similares que ya han implementado en el pasado. Claro está, esto no significa de ninguna manera que este aprendizaje haya sido positivo en la mayoría de los casos. Finalmente, y bajo este argumento también podemos afirmar que en efecto nuestra hipótesis no se cumplió, puesto que tan solo un caso de los 12 propuestos calificó como **No-Diseño.** Estos resultados se pueden apreciar en la Tabla 17

Además, luego de operar nuestro diseño metodológico con las variables propuestas por Howlett y Mukherjee (2018) y el complemento de análisis de la calidad del diseño de las políticas a través del modelo *CAP-MAPP (Leyva et at, 2019)* presentado en la Grafica 1, tenemos los siguientes hallazgos:

- En general, se observa que la calidad en el diseño de las políticas pasó de ser básico a considerable a partir de la entrada de los gobiernos del nuevo milenio.
- Se observa un incremento en la calidad de los diseños de las políticas a finales de los ochentas y principios de los noventas, esto podría explicarse gracias a la influencia de los nuevos fuerzas socioeconómicas, políticas y administrativas, como las presentadas a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991, la cual propició cambios en el Status Quo, puesto que las élites que toman decisiones se

vieron en la dicotomia de lo deseable y lo factible, tal como se ilustra en la Figura 2, (Pollitt, & Bouckaert, 2011, p.33).

- Las sentencias de la Corte Constitucional influyeron en la calidad del diseño de la *Misión de Reforma y Racionalización de la Administración del Estado colombiano* de 1996 y *Estatuto de la Organización y funcionamiento de la Administración pública* de 1998. Esto también tiene relación en cuento a la influencia del sistema político sobre el sistema administrativo en el modelo presentado en la Figura 2, (Pollitt & Bouckaert, 2011, p. 33), en la que las reglas de juego propias del sistema político del país terminan por influir en las decisiones que toma la élite en cuanto a la formulación de las políticas de reforma.
- El 41% de los casos de ubican en la categoría ***Smarth Patching*** de las modalidades de diseño presentadas por Howlett y Mukherjee (2018). Lo anterior significa estas políticas utilizaron conocimientos adquiridos de políticas o iniciativas anteriores, al mismo tiempo fueron medianamente instrumentales.
- *Colombia Eficiente* (Caso 3), la Directiva Presidencial N° 10 (Caso 8) y el Conpes 3248 (Caso 9), estas dos últimas enmarcadas dentro del PRAP, se ubican en la categoría de ***Packaging,*** por lo tanto, son políticas que son creadas desde la cero, y que cuentan con un alto grado de instrumentalización y altos esfuerzos para mantener el *Statu Quo.*
- Como contraste, *Colombia Ágil* (Caso 1), *Urna de Cristal* (Caso 10) y *la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición* (Caso 12), se ubican en la categoría ***Stretching***, ya que estas contaron con un diseño menos instrumental y con más esfuerzos paras cambiar el *Statu Quo,* puesto que no emplearon conocimientos de políticas similares para el diseño de la política.
- La *Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública Nacional* (Caso 11), resulta ser un caso particular de un No-diseño, pues aunque esta contó con un alto grado de trayectoria de aprendizajes similares – esto es, menores esfuerzos por parte de los *policy makers* para cambiar el *Statu Quo* – también fueron menos instrumentalizadas, lo cual ubica este caso en la modalidad de ***No-diseño***, con un nivel de racionalidad marcada por la negociación de los formuladores con terceros, ya bien sean elites u otras fuerzas políticas, tal como lo relacionan Pollitt & Bouckaert (2011).

Bibliografía:

Acto Legislativo 01 de 1986

Bensa J (2015). *El estudio de las políticas de reforma del Estado en América Latina en perspectiva comparada con los países anglosajones, 1990-2014.* En Tanaka, M & Dargent, E (eds.) ¿Qué implica hacer ciencia política desde el Sur y desde el norte?, PUCP, 2015.

Cárdenas, H. Cala, J, Blanco, A & Mayolo, A (2014) *Dos décadas de reformas administrativas en Colombia y la reforma de 2011*. Recuperado de: https://es.slideshare.net/cardenasjhc/dos-dcadas-de-reformas-administrativas-en-colombia-y-la-reforma-de-2011

Castro, Mauricio & Giraldo, Juan. (2010) *¿Hacia un Ministerio de la modernización del Estado?* p. 33-35, en: Remolina Botía, A. (Ed.). (2010). Memorias de la renovación del Estado 2002-2010. Departamento Nacional de planeación. Bogotá, D.C. Colombia.

CONPES 3248 de 2003

Constitución Política de 1991; Art. Transitorio 20

Córdova Jaimes, Edgar (1996) *La reforma administrativa en Venezuela y Colombia*. Revista Venezolana de Gerencia, vol. 1, N° 2, 1996, 227–250

Decreto 1150 de 1989

Decreto 1324 de 1985

Decreto 1680 de 1991

Decreto 1860 de 1991

Decreto 1933 de 1981

Decreto 3435 de 1986

Decreto 588 de 2017

Directiva Presidencial n°10 de 2002

Gonzáles, Edgar. (febrero 6 de 2012) *La reforma al Estado: bondades y limitaciones). Razón pública.* Disponible en: https://razonpublica.com/la-reforma-al-estado-bondades-y-limitaciones/

Howlett, M, & Mukherjee, I. (2018). *Policy design and non-design: A continuum of formulation modalities*. In Routledge Handbook of Policy Design. London: Taylor and Francis. Available at: https://ink.library.smu.edu.sg/soss_research/2760

Ley 1712 de 2014

Ley 190 de 1995

Ley 27 de 1992

Ley 344 de 1996

Ley 443 de 1998

Ley 489 de 1998

Ley 573 de 2000

Leyva, Olaya, Rojas y Agudelo, *Modelo del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT para el análisis de políticas públicas.* Universidad EAFIT, Medellín, 2019.

M Howlett (2017) *The Criteria for Effective Policy Design: Character and Context in Policy Instrument Choices.* Presented to ICPP IIIJune 28-30 LKY School of Public Policy National University of Singapore

Misión de Reforma y Racionalización de la Administración Pública Nacional, Departamento Administrativo de la Función Pública, Presidencia de Colombia. Bogotá,1997. Tomos I & II

Pollitt C. & Bouckaert G (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press. New York.

Puentes German, (2004) *Carrera Administrativa ¿Anhelo o realidad?* Revista Desafíos, Bogotá, Colombia, (11): 60-105, semestre II de 2004

Suarez Melo M. (1994) *Evaluación inicial de las experiencias de reforma y Modernización de la administración pública colombiana*, en *Gerencia Pública en Colombia*, Consejería Presidencial para la Modernización del Estado & Asociación Colombiana para la Modernización del Estado. Santa Fe de Bogotá, 1994. p.41-79

Urna de Cristal (2018). *Evolución Urna de Cristal 2010-2018: Metodologías y casos de éxito* Bogotá. Gobierno de Colombia. Recuperado de: https://drive.google.com/file/d/1adqBZ79LMoKaT0GUhPhv--4iN-3xm2z/view

Younes Moreno, D. (2004) *Panorama de las reformas del Estado y de la Administración Pública*. Centro Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia.

Younes Moreno, D. (2008) *Las reformas del Estado y de la Administración Pública*. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá, Colombia.

Younes Moreno, D. (2014) *Las reformas del Estado y la administración pública 1923-2014*. Instituto de estudios del ministerio público. Bogotá, Colombia.

Zuleta, María Margarita (4 de julio de 2018) PANEL 3: *Grandes reformas en la gestión pública desde 1998 hasta 2018*. Foro Nacional "El Estado del Estado: Grades hitos en la Gestión pública Colombia. Foro llevado a cabo por el Departamento Administrativo de la Función Pública en Bogotá, Colombia