

El análisis de las políticas públicas en Colombia

Investigación **ESCUELA DE GOBIERNO**
POLÍTICAS PÚBLICAS

El análisis de las políticas públicas en Colombia

Pablo Sanabria Pulido y Nadia Rubaii
(edición académica)

Traducción de María Mercedes Correa



Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo



Nombre: Sanabria Pulido, Pedro Pablo, edición académica, autor. | Rubaii, Nadia, edición académica, autora. | Correa, María Mercedes, traductora.

Título: El análisis de las políticas públicas en Colombia / Pablo Sanabria Pulido y Nadia Rubaii (edición académica) ; traducción de María Mercedes Correa.

Descripción: Bogotá : Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Ediciones Uniandes, 2022. | xxvi, 345 páginas : ilustraciones ; 17 x 24 cm.

Identificadores: ISBN 9789587981254 (rústica) | ISBN 9789587981261 (electrónico)

Materias: Política pública – Colombia | Planificación política – Colombia | Colombia – Política y gobierno

Clasificación: CDD 320.6–dc23

SBUA

Primera edición: septiembre del 2020
Primera edición en español: febrero del 2022

© Pablo Sanabria Pulido y Nadia Rubaii
© María Mercedes Correa, por la traducción al español
© University of Bristol, Policy Press
© Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Ediciones Uniandes
Carrera 1.ª n.º 18 A - 12
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfono: 601 339 4949, ext. 2133
<http://ediciones.uniandes.edu.co>
<http://ebooks.uniandes.edu.co>
infeduni@uniandes.edu.co

ISBN: 978-958-798-125-4
ISBN e-book: 978-958-798-126-1
DOI: <http://dx.doi.org/10.51564/2021.20>

Corrección de estilo: Tatiana Grosch
Diagramación interior y de cubierta:
Angélica Ramos
Imagen de cubierta: Tomado de
<https://www.pexels.com/es-es/foto/ligero-rojo-arte-luces-10360756/>

Impresión:
Xpress Estudio gráfico y digital S.A.S.
Carrera 69 H n.º 77-40
Teléfono: 601 602 0808
Bogotá, D. C., Colombia

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación
Reconocimiento como Universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.
Reconocimiento personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949 Minjusticia.

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

Este libro está dedicado a la memoria de Maite Careaga Tagüeña Ph. D., profesora de Liderazgo Público, colega y amiga, como reconocimiento a su inspiración y a sus esfuerzos inagotables, encaminados a educar mejores líderes para Colombia y América Latina. Sus enseñanzas y lecciones no solo forman parte de este libro sino también de nuestro ser.

Contenido

Lista de tablas y figuras	XIII
Lista de siglas	XV
Una introducción al análisis de políticas públicas en Colombia	XVII
Nadia Rubaii y Pablo Sanabria Pulido	

Primera parte Análisis de políticas públicas en la Colombia contemporánea

Capítulo 1	
El movimiento del análisis de políticas públicas en Colombia: estado del arte	3
Pablo Sanabria Pulido, Nadia Rubaii y Andrés Guzmán Botero	
DOI: 10.51564/2021.21	
Capítulo 2	
Evolución del análisis de políticas públicas como campo de formación e investigación en Colombia	27
Nadia Rubaii y Pablo Sanabria Pulido	
DOI: 10.51564/2021.22	
Capítulo 3	
Análisis de políticas públicas, capacidad burocrática y reformas de la administración pública en Colombia	47
María Fernanda Ramírez y Carolina Isaza	
DOI: 10.51564/2021.23	

Segunda parte
El análisis de políticas públicas en
los gobiernos nacionales y subnacionales

Capítulo 4	
El análisis de políticas públicas en el Gobierno central de Colombia	67
Luis Bernardo Mejía Guinand	
DOI: 10.51564/2021.24	
Capítulo 5	
El análisis de políticas públicas y la rama legislativa en Colombia	85
Mónica Pachón y Manuela Muñoz	
DOI: 10.51564/2021.25	
Capítulo 6	
El análisis de políticas públicas en la Corte Constitucional colombiana	107
Juan Carlos Rodríguez Raga y Santiago Virgüez Ruiz	
DOI: 10.51564/2021.26	
Capítulo 7	
Gobernanza metropolitana y análisis de políticas públicas en Colombia	123
Santiago Leyva, Pablo Sanabria Pulido y Enrique Rodríguez Caporalli	
DOI: 10.51564/2021.27	
Capítulo 8	
Análisis de políticas públicas para la toma de decisiones en los gobiernos locales de Colombia	149
Claudia N. Avellaneda y Ricardo A. Bello Gómez	
DOI: 10.51564/2021.28	

Tercera parte
El análisis de políticas públicas
en ámbitos claves

Capítulo 9	
El análisis de políticas públicas en el sector de la educación en Colombia	171
Sandra García, Darío Maldonado y Sarah Muñoz Cadena	
DOI: 10.51564/2021.29	

Capítulo 10	
El análisis de políticas públicas en el sector de la salud en Colombia	189
Andrés I. Vecino Ortiz, Stephanie Puerto García, Diego Lucumí y Janeth Mosquera Becerra	
DOI: 10.51564/2021.30	

Capítulo 11	
Análisis de políticas públicas y toma de decisiones en las Fuerzas Armadas: la experiencia de La Habana	211
Paula Lorena Mora Hernández, Juan David Gélvez Ferreira, Michael Weintraub y Sebastián Bitar	
DOI: 10.51564/2021.31	

Capítulo 12	
Tecnocracia, toma de decisiones y políticas económicas en Colombia	229
Marta Juanita Villaveces Niño y Carlos Caballero Argáez	
DOI: 10.51564/2021.32	

Capítulo 13	
Política social, Estado truncado y análisis de políticas públicas en Colombia	251
Santiago Leyva y Carlos Andrés Olaya	
DOI: 10.51564/2021.33	

Cuarta parte
**El análisis de políticas públicas
más allá del Estado**

Capítulo 14	
Los partidos políticos y el análisis de políticas públicas en Colombia	271
Sebastián Líppez-De Castro	
DOI: 10.51564/2021.34	

Capítulo 15	
El análisis de políticas públicas y las ONG en Colombia	289
Susan Appe y Fabián Telch	
DOI: 10.51564/2021.35	

Capítulo 16	
Medios de comunicación, evidencia y análisis de políticas públicas en Colombia	305
Juan Guillermo Vieira Silva	
DOI: 10.51564/2021.36	
Conclusión	
Crear capacidad para el análisis de políticas públicas en medio de tensiones y retos en Colombia	325
Pablo Sanabria Pulido y Nadia Rubaii	
Los autores	335

Lista de tablas y figuras

Tablas

Tabla 2.1.	Programas de maestría relacionados con las políticas públicas y la administración pública en Colombia, 2019 (listados en orden cronológico)	38
Tabla 2.2.	Análisis de los componentes curriculares requeridos (porcentaje de programas)	40
Tabla 3.1.	Principios y prácticas claves de la NGP en los PND	50
Tabla 3.2.	Categorías utilizadas para observar la capacidad burocrática	55
Tabla 3.3.	Niveles de capacidad por categoría y organización	56
Tabla 5.1.	Iniciativas legislativas para la paz, aprobadas entre enero y junio del 2017	98
Tabla 5.2.	Resultados de la consulta anticorrupción por pregunta	105
Tabla 7.1.	Regiones metropolitanas de Colombia con más de 250 000 habitantes	127
Tabla 7.2.	Indicador compuesto de presión metropolitana	131
Tabla 12.1.	Estudios de pregrado del ministro de Hacienda, el director del DNP y el gerente general del BR, 1958-1980 y 1981-2016 (mientras ocuparon el cargo)	233
Tabla 12.2.	Estudios de posgrado del ministro de Hacienda, el director del DNP y el gerente general del BR 1958-1980 y 1981-2016 (mientras ocuparon el cargo)	233
Tabla 13.1.	Políticas públicas nacionales basadas en poblaciones objetivo	256
Tabla 14.1.	Escaños de los partidos políticos colombianos en el Congreso, 2006-2022	280
Tabla 14.2.	Centros de pensamiento de los partidos políticos colombianos en el 2019	282
Tabla 16.1.	Los medios colombianos, su público y sus propietarios	310
Tabla 16.2.	Caso 1 - Artículos, fuentes generales y específicas	313
Tabla 16.3.	Caso 2 - Clasificación de las fuentes técnicas	314
Tabla 16.4.	Caso 2 - Artículos, fuentes generales y específicas	316
Tabla 16.5.	Caso 2 - Clasificación de las fuentes técnicas	317
Tabla 16.6.	Caso 3 - Artículos, fuentes generales y específicas	318
Tabla 16.7.	Caso 3 - Clasificación de las fuentes técnicas	319
Tabla 16.8.	Los tres casos comparados	321

Figuras

Figura 2.1.	Distribución de los programas de especialización en Colombia relacionados con las políticas públicas	33
Figura 2.2.	Aumento de los programas a nivel de maestría en políticas públicas en Colombia, 1998-2018	35
Figura 2.3.	Títulos y tipo de institución	35
Figura 2.4.	Distribución geográfica por ciudad (departamento/región) de los programas en políticas públicas y afines en Colombia en el 2019 (n=21)	39
Figura 5.1.	Destino de los proyectos de ley por rama (1999-2018)	92
Figura 5.2.	Proporción de proyectos de ley presentados por comisión, en ambas cámaras	94
Figura 5.3.	Destino de las reformas constitucionales por mandato presidencial	95
Figura 5.4.	Proporción de proyectos de leyes nacionales presentados por ambas cámaras	96
Figura 8.1.	El PMD como proceso de política pública	155
Figura 10.1.	El problema de principal-agente en el sector salud	191
Figura 10.2.	Fuentes de datos para el monitoreo y la evaluación de la salud	201

Lista de siglas

AICO	Autoridades Indígenas de Colombia
AL	Acto Legislativo
BPIN	Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión
CCC	Corte Constitucional de Colombia
CCONG	Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales
CID	Centro de Investigaciones para el Desarrollo
CIDER	Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo
CNA	Consejo Nacional de Acreditación
CNP	Consejo Nacional de Planeación
COET	Comando Conjunto Estratégico de Transición
Colciencias	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
Coldeportes	Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación y la Actividad Física
Conaces	Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior
Conpes	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CNSC	Comisión Nacional del Servicio Civil
CRC	Comisión de Regulación de Comunicaciones
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
Dapre	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
FARC	Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
Fecode	Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación
Fedesarrollo	Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
GSC	Grupos significativos de ciudadanos
Icfes	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación
IDI	Índice de Desempeño Integral
ILPA	International Library of Policy Analysis
JAC	Juntas de Acción Comunal
M-19	Movimiento 19 de Abril
MAIS	Movimiento Alternativo Indígena y Social

MEN	Ministerio de Educación Nacional
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIRA	Movimiento Independiente de Renovación Absoluta
MAP	Maestría en Administración Pública
MGP	Maestría en Gestión Pública
MPP	Maestría en Políticas Públicas
NASPAA	Network of Schools of Public Policy, Affairs and Administration
NBC	Núcleo básico del conocimiento
ONG	Organización No Gubernamental
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PMD	Plan Municipal de Desarrollo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POAI	Plan Operativo Anual de Inversiones
PRAP	Programa de Renovación de la Administración Pública
PTN	Puntos Transitorios de Normalización
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
SGP	Sistema General de Participaciones
Sinergia	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
SNA	Sistema Nacional de Acreditación
SNIES	Sistema Nacional de Información de la Educación Superior
SUIP	Sistema General de Información Administrativa del Sector Público
ET	Entidades territoriales
UP	Unión Patriótica
UTL	Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas
ZVTN	Zonas Veredales Transitorias de Normalización

Una introducción al análisis de políticas públicas en Colombia

Nadia Rubaii y Pablo Sanabria Pulido

El presente libro constituye el primer examen exhaustivo del análisis de políticas públicas en Colombia, y aparece en un momento crítico de la historia del país, en el que es más importante que nunca contar con funcionarios gubernamentales capaces de tomar decisiones relacionadas con las políticas públicas sobre la base de evidencias, y contar para esto con actores no gubernamentales en las universidades, los medios de comunicación, la sociedad civil y los partidos políticos.

Este libro incluye una diversa gama de capítulos que describen y evalúan críticamente el papel de los diferentes niveles de gobierno, instituciones de gobierno y actores externos al Gobierno en el desarrollo, la implementación y la evaluación de las políticas públicas, prestando atención a la medida en que estos se involucran sistemáticamente en el análisis de las políticas públicas. El libro también resalta el grado en que el análisis moldea las áreas de política pública clave, y cómo las instituciones de educación superior colombianas están enseñando políticas públicas y adoptan el análisis de estas como campo de estudio.

Para los lectores de este libro, o de cualquiera de sus capítulos, resultará evidente que las políticas públicas y su análisis son campos académicos y opciones de carrera profesional relativamente nuevos en Colombia. De manera similar, la aplicación sistemática del análisis de políticas públicas para la toma de decisiones gubernamentales es un fenómeno reciente. Ahora bien, también debemos decir que hay una serie de ejemplos notables a lo largo de este libro sobre cómo las instituciones y los actores gubernamentales y no gubernamentales han contribuido históricamente al análisis de las opciones y los efectos de las políticas públicas. A lo largo del libro destacamos dichos ejemplos.

Como país, Colombia ejemplifica un particular camino de desarrollo mediante el cual, aun teniendo importantes desafíos institucionales, ha logrado configurar un aparato de administración pública relativamente desarrollado.

Visión general sobre el contexto colombiano

La República de Colombia está estructurada como una democracia constitucional multipartidista, según los términos de la Constitución adoptada en 1991. Es una república unitaria descentralizada, en la cual el Gobierno nacional comprende las ramas ejecutiva, legislativa y judicial. Si bien la Constitución prescribe un sistema de separación de poderes y de pesos y contrapesos, el presidente, y por extensión, las agencias de la rama ejecutiva, tiene amplios poderes de formulación de políticas públicas. Las capacidades y las inclinaciones de cada una de las ramas del Gobierno colombiano para asumir un análisis de políticas públicas se evaluarán en capítulos separados del presente volumen. Colombia es el cuarto país más grande de América del Sur, medido según su extensión territorial, y el tercero más poblado de América Latina (alrededor de cincuenta millones de habitantes), detrás de Brasil y México, que son los otros dos únicos países de la región que contarán con perfiles en esta serie.

El país está dividido en 32 departamentos y un distrito capital, además de tener 1103 municipios. Se trata de un país mayoritariamente urbano, en el que cerca del 78% de la población vive en áreas urbanas, según datos del censo del 2018 (DANE, 2020). A diferencia de otros países de la región, Colombia tiene una sólida red de grandes ciudades o áreas metropolitanas que se han desarrollado simultáneamente y, de alguna manera, están separadas las unas de las otras (Barranquilla, Bogotá, Cali, Medellín). Otro rasgo interesante es que el país tiene un número significativo de ciudades intermedias (con poblaciones entre los cien mil y los quinientos mil habitantes), que brindan a sus ciudadanos una amplia oferta de bienes públicos de calidad (Armenia, Bucaramanga, Cartago, Envigado, Manizales, Montería, Palmira, Pasto, Pereira, Santa Marta, Sogamoso, Tuluá, Tunja y Valledupar, entre otras). Para hacer eco a la importancia de los grandes centros urbanos y sus gobiernos locales, este libro incluye dos capítulos que se centran en el uso del análisis de políticas públicas en el nivel subnacional de gobierno.

La administración pública colombiana comprende más de seis mil entidades, tanto a nivel nacional como subnacional, con cerca de 1,4 millones de funcionarios públicos, aunque se afirma que la cantidad de personal contratado mediante contratos a término fijo supera esa cifra (Sanabria *et al.*, 2019). El sistema de administración pública muestra una particular combinación de modelos, un sistema híbrido (Sanabria, próxima publicación) que incluye elementos del sistema de clientelismo político, el modelo burocrático, el modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP) y una serie de prácticas post-NGP, como el gobierno abierto, la nueva gobernanza y la transparencia.

El sistema político de la Colombia actual fue establecido por la Constitución de 1991. Sin embargo, sigue siendo moldeado por acontecimientos históricos que datan de tiempos antiguos, los cuales incluyen, entre otros, una larga y rica historia de pueblos indígenas precolombinos de más de veinte mil años, un legado colonial y unos esfuerzos desarrollados durante el dominio colonial y los primeros años tras

la independencia para formar una entidad mayor que incluyera a los países que hoy conocemos como Colombia, Venezuela, Ecuador y Panamá. Estas características históricas continúan ejerciendo una influencia en los debates sobre políticas internas y en las relaciones con los países vecinos.

Aunque el Banco Interamericano de Desarrollo ha clasificado a Colombia como uno de los cinco países latinoamericanos que cuentan con un servicio público más desarrollado (Cortázar *et al.*, 2014), se han presentado algunos problemas graves que han desafiado y, en ocasiones, obstaculizado la capacidad institucional del Estado (narcotráfico, conflicto armado interno, grupos ilegales, criminalidad urbana y desastres naturales, entre otros). Un determinante clave del camino que el aparato de la administración pública colombiana ha seguido es el largo conflicto con la guerrilla y los grupos paramilitares.

Otro elemento de gran importancia en el examen respecto al análisis de políticas públicas modernas en Colombia es su experiencia con largos periodos de violencia, incluyendo aquel conocido como La Violencia, que se extendió a lo largo de más de diez años, desde mediados de la década de los cuarenta del siglo xx hasta finales de la década de los cincuenta, y produjo más de trescientas mil muertes relacionadas con el modelo de clientelismo político para los cargos públicos. Durante más de cincuenta años, desde mediados de la década de los sesenta hasta el 2015, Colombia vivió sumida en una serie de movimientos de insurgencia y contrainsurgencia, complejizados por el narcotráfico, lo cual llevó al Gobierno a una confrontación con grupos guerrilleros, entre los que se incluyen el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Movimiento 19 de abril (M-19), el Ejército de Liberación Popular (EPL) y las tristemente célebres Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). Así como es de gran importancia identificar estos periodos de violencia para comprender el entorno político actual de Colombia, es igualmente importante reconocer el papel de la resiliencia del país para mantener los procesos y las instituciones políticas democráticas a lo largo de esos periodos.

En toda la extensión del presente libro, los autores se refieren a las recientes negociaciones de paz y el consecuente acuerdo, los cuales ejercen una influencia sobre todos los debates políticos actuales. Las negociaciones que tuvieron lugar en La Habana, Cuba, desde el 2012 hasta el 2015, entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP condujeron a un acuerdo histórico cuyo propósito era poner fin a más de cincuenta años de conflicto armado entre la guerrilla de las FARC-EP y diversas administraciones del Gobierno colombiano. El proceso, el acuerdo obtenido como consecuencia de este y su esperada implementación han convertido a Colombia en el centro de atención de una gran cantidad de académicos y actores políticos, la mayoría de los cuales observan la situación tanto con una gran esperanza como con considerables dudas respecto a sus posibilidades de éxito duradero. Diversas son las lecciones que pueden aprenderse del ejemplo colombiano, no solo como estudio de caso, sino también para hacer comparaciones con otros países. Es un

caso interesante dado su éxito en términos de desarrollo económico, sus decisiones relacionadas con las políticas tanto internas como externas, sus procesos de descentralización, su gestión de la diversidad cultural, su manejo de una violencia a gran escala y de larga duración y sus esfuerzos continuos por hacer una transición hacia la paz. Los diversos capítulos exploran las maneras como Colombia ha podido desarrollar capacidad estatal para el análisis de políticas públicas en medio de un intenso conflicto interno y con una tradición de mínima presencia estatal en diversas áreas claves. Vale la pena hacer en este punto una rápida anotación sobre la terminología utilizada para denominar la etapa posterior a la firma del acuerdo, dado que se relaciona con el actual estado del país. Debido a la naturaleza discutible del proceso de implementación que todavía continúa, los autores de los capítulos han sido flexibles a la hora de referirse al periodo actual, utilizando las denominaciones que consideran más apropiadas. En tanto que editores, no hemos insistido en la estandarización debido a que no hay consenso. Por esta razón, los lectores encontrarán a lo largo del libro referencias a las palabras posconflicto, posacuerdo y otras. Estas variaciones ponen de presente la complejidad y la precariedad de la situación actual de Colombia.

La organización del libro

Este volumen está organizado de acuerdo con un diseño similar al de otros libros comprendidos en la serie International Library Policy Analysis (ILPA), y tiene el propósito de cumplir las dos funciones que se esperan de cada uno de los volúmenes de la serie. Específicamente, lleva a cabo un estudio profundo del país y sienta las bases para hacer comparaciones entre países. Los lectores interesados en comparaciones horizontales a través de los diversos volúmenes de la serie observarán algunas variaciones que representan el contexto único de Colombia. De manera muy concreta, hay capítulos dedicados a ciertos asuntos que requieren de una mayor atención y para los cuales, quizás, no haya capítulos comparables en otros volúmenes: es el caso del proceso de paz y de las políticas públicas pensadas para diferentes poblaciones. Al mismo tiempo, se presta menos atención a otros temas, tales como el papel de los comités legislativos, por ejemplo.

Hemos trabajado en la preparación de este libro teniendo en mente una gran variedad de públicos, entre los que se cuentan los actores relacionados con las políticas públicas y los académicos de la región y a escala global. En Colombia puede servir como herramienta de enseñanza en los programas de políticas públicas y gestión pública, cuyo número es todavía pequeño aunque va en aumento. En la región de América Latina, los actores y los académicos interesados en las políticas públicas buscan conocimientos más profundos sobre el éxito de otros países, conforme contemplan tomar en consideración la posibilidad de firmar acuerdos comerciales

y de otro tipo. Colombia es el tercer país de América Latina en ser incluido en la serie, acompañando a Brasil y a México en ese honor. Al igual que Brasil y México, Colombia tiene una fuerte reputación por la calidad de sus instituciones de educación superior en términos de programas académicos y de investigación. Adicionalmente, el Banco Interamericano de Desarrollo suele ubicar a Colombia dentro del grupo de los cinco primeros países de América Latina en términos de desarrollo del servicio público y de la capacidad de su administración pública. A escala internacional, este libro facilitará las comparaciones de Colombia con otras economías de desarrollo intermedio y otros entornos de posconflicto.

El presente volumen se basa en la experiencia de más de veinte autores, entre los cuales se incluyen miembros de los cuerpos profesoriales de las principales universidades investigativas de Colombia, profesionales en agencias gubernamentales colombianas claves y académicos de universidades de los Estados Unidos que son colombianos de nacimiento o que tienen experiencia profesoral e investigaciones en el país. En un esfuerzo por promover el futuro de la academia y la práctica del análisis de políticas públicas varios de los capítulos son fruto de la colaboración entre reputados académicos y profesionales con estudiantes y académicos recién graduados. Entre los autores se incluyen académicos de renombre, muchos de los cuales tienen amplia experiencia en el sector público en el país, y algunos de los cuales están trabajando de la mano con jóvenes académicos que serán el futuro de ese campo en Colombia.

El libro está organizado en cuatro partes, cada una de las cuales consta de tres a cinco capítulos. En la primera, “Análisis de las políticas públicas en la Colombia contemporánea”, se incluyen tres capítulos que dan el contexto que permite entender las siguientes secciones y capítulos. A modo de introducción al tema, en el capítulo 1, Pablo Sanabria Pulido, Nadia Rubaii y Andrés Guzmán Botero presentan un amplio panorama y una evaluación general del “estado del arte” del análisis de las políticas públicas en Colombia, haciendo un rastreo del movimiento de análisis de políticas públicas desde la década de los cincuenta hasta la Constitución de 1991 y la época presente. Enseguida viene un capítulo de Nadia Rubaii y Pablo Sanabria Pulido que documenta el breve pero intenso periodo del desarrollo de la educación en políticas públicas en el país en los años recientes, y examina las características de los programas educativos existentes en términos de su potencial para contribuir a la creación de capacidad en relación con diversos actores y sectores. Esta primera sección concluye con un capítulo de María Fernanda Ramírez y Carolina Isaza, en el cual evalúan de manera crítica la capacidad de los actores e instituciones burocráticas en Colombia para asumir el análisis de políticas públicas y la medida en que las reformas burocráticas han contribuido a aumentar esta capacidad.

La segunda parte consta de cinco capítulos que examinan en qué medida las diversas instituciones gubernamentales nacionales y subnacionales aplican herramientas y técnicas de análisis de políticas públicas. Luis Bernardo Mejía Guinand da

inicio a la sección presentando un panorama general de la estructura y los poderes del Gobierno central colombiano, fijando en particular su atención en la rama ejecutiva. Evalúa los roles del presidente y las agencias claves, tales como el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Dapre) y el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) en lo relacionado con la formulación de políticas públicas y su análisis. En el capítulo cinco, Mónica Pachón y Manuela Muñoz describen la operación de la rama legislativa en Colombia y los retos que implica aplicar un análisis basado en las evidencias en el proceso de formulación de políticas públicas en un entorno tan altamente politizado. En el capítulo seis, utilizando un caso específico de la Corte Constitucional de Colombia, Juan Carlos Rodríguez Raga y Santiago Virgüez Ruiz presentan sus reflexiones sobre el fenómeno de la judicialización de la política y las políticas públicas. No solamente hacen una explicación de la estructura de los poderes y la operación de la Corte Constitucional, sino que también examinan sus decisiones con respecto a las políticas públicas en el ámbito de las drogas ilícitas, como parte del acuerdo de paz.

Los últimos dos capítulos de esta sección examinan el nivel subnacional de gobierno, que constituye un punto focal importante para un país reconocido por sus esfuerzos en materia de descentralización. Poniendo un énfasis específico en las áreas metropolitanas de Colombia, Santiago Leyva, Pablo Sanabria Pulido y Enrique Rodríguez Caporalli ilustran la capacidad explicativa de los modelos que dependen del camino históricamente recorrido (*path-dependency* o dependencia del sendero) para comprender el patrón de metropolización y, en consecuencia, para destacar la importancia de considerar las instituciones metropolitanas como actores o herramientas claves para las políticas públicas. Con la aplicación de un enfoque específico para el examen del análisis de políticas públicas a nivel local, el capítulo ocho, escrito por Claudia Avellaneda y Ricardo Bello Gómez, se pregunta cuáles funcionarios de los gobiernos locales utilizan el análisis de políticas públicas y en qué circunstancias. En concordancia con la referencia de Luis Bernardo Mejía Guinand al Plan Nacional de Desarrollo (PND) en el capítulo cuatro, las evidencias a nivel local también conducen a Avellaneda y a Bello Gómez a enfocarse principalmente en la aplicación del análisis a los procesos de planeación, aunque, en este caso, con un énfasis en los planes de desarrollo municipal.

En la tercera parte se incluyen los capítulos que examinan el análisis de las políticas públicas dentro del ámbito de cinco áreas específicas de políticas públicas, a saber, políticas educativas, políticas de salud, políticas de defensa y seguridad, políticas económicas y políticas de bienestar social. Estas áreas fueron seleccionadas atendiendo al hecho de que cumplen uno o más de tres criterios esenciales. En la identificación de los campos de políticas públicas que ameritan nuestra atención buscamos incluir aquellos que, en primer lugar, aparecen en otros volúmenes de la serie y permiten, así, hacer referencias cruzadas nacionales. En segundo lugar, que

ofrezcan ejemplos concretos del uso de las técnicas y herramientas del análisis de políticas públicas; en tercer lugar, que sean políticas públicas particularmente relevantes para el contexto actual colombiano en materia política, social y económica. Es de anotar que estas características no son mutuamente excluyentes, y que las áreas de políticas públicas en algunos capítulos cumplen con los tres criterios.

En el capítulo nueve, Sandra García, Darío Maldonado y Sarah Muñoz Cadena hacen, sobre la base de su amplia experiencia trabajando con funcionarios del Gobierno en reformas de políticas educativas, un detallado estudio de casos de políticas públicas que orientan la contratación, la formación, el pago y la evaluación de los profesores de colegio. Tras hacer un seguimiento a las reformas a lo largo de un periodo de más dos décadas lograron identificar actores claves y criterios de decisión en conflicto en cada una de las etapas del proceso de formulación de políticas públicas.

La atención en salud es una preocupación universal y las políticas públicas relacionadas con ella han sido el tema de diversos capítulos en los volúmenes de la serie ILPA. En el capítulo diez, Andrés Vecino Ortiz y colegas presentan un panorama general del análisis de políticas públicas dentro de este sector, prestando atención a la definición de problemas, el desarrollo de las políticas públicas y las etapas de implementación en los niveles nacional, departamental y local de gobierno. Con información recolectada a través de análisis documental y de entrevistas con funcionarios gubernamentales claves identifican cuatro ejemplos concretos de oportunidades para el análisis de políticas públicas en el sector de la salud, y señalan dos importantes obstáculos a los cuales se refieren como “cuellos de botella”.

Si bien es cierto que todos los capítulos del presente volumen se refieren de algún modo a la manera como los acuerdos de paz han influido en las instituciones, los actores y las políticas públicas, en el capítulo once, Paula Mora Hernández y colegas examinan más directamente el papel del Ejército colombiano durante las negociaciones de paz en La Habana en cuanto a la formulación de políticas públicas relacionadas con la desmovilización de las fuerzas guerrilleras. Mediante el uso de entrevistas semiestructuradas, con individuos implicados en las negociaciones, incluyendo a militares activos y en retiro, además de funcionarios del Gobierno, este capítulo le da al lector una perspectiva importante sobre lo que ocurriría tras bambalinas en las negociaciones de las políticas que condujeron a la redacción de disposiciones específicas del acuerdo.

El análisis de políticas públicas tiene fuertes conexiones teóricas y prácticas con el análisis económico y, en este sentido, un capítulo sobre políticas económicas es un elemento importante de cualquier estudio exhaustivo de políticas públicas de un país. Es particularmente relevante en el contexto colombiano, dados los avances económicos del país, a pesar de los prolongados periodos de violencia. En el capítulo doce, Juanita Villaveces Niño y Carlos Caballero Argáez señalan cómo los expertos en economía, o los que ellos denominan tecnócratas económicos, han desempeñado un papel crucial en la construcción de capacidad para el análisis de políticas públicas

en el ámbito de las políticas económicas. Estos autores utilizan diversos ejemplos concretos de decisiones en materia de políticas económicas basadas en el análisis.

El capítulo final de esta tercera sección del libro explora un asunto de considerable importancia para Colombia: la persistencia de la desigualdad y la pobreza para grupos históricamente excluidos, a pesar de un aumento sustancial en el gasto en políticas sociales, tanto a nivel general como de manera focalizada en dichos grupos. Aquí, Santiago Leyva y Andrés Olaya ilustran cómo la naturaleza trunca del sistema de bienestar social colombiano contribuye al problema y documentan cómo el uso generalizado de políticas sociales focalizadas en poblaciones específicas no ha logrado alcanzar los resultados de política redistributiva asociados con un enfoque más general de las políticas de bienestar social.

La cuarta gran sección de este volumen, sobre análisis de políticas públicas más allá del Estado, comprende tres capítulos sobre actores no gubernamentales: los partidos políticos, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los medios de comunicación. En el capítulo catorce, Sebastián Líppez-De Castro hace un rastreo del desarrollo del sistema de partidos políticos en Colombia, prestando atención a las características que están más directamente relacionadas con la producción y el consumo del análisis de políticas públicas. Advierte que mientras los enlaces clientelistas permanezcan, los partidos políticos no harán un aprovechamiento cabal del análisis de políticas públicas para guiar sus decisiones y prioridades.

El tercer sector o sector no gubernamental es cada vez más reconocido como un actor importante en materia de políticas públicas, o como potencial actor en todos los países, y Colombia no es la excepción. En su estudio sobre las contribuciones del tercer sector al análisis de políticas públicas, en el capítulo quince, Susan Appe y Fabián Telch documentan cómo, a pesar de la existencia de un ambiente cada vez más restrictivo para los actores de la sociedad civil, continúan existiendo ventanas de oportunidad para que estos ejerzan su influencia en el desarrollo y la implementación de políticas públicas, tal como lo ilustran los ejemplos tanto del proceso de paz como las decisiones de planificación para promover algunos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En el último capítulo del libro, Juan Guillermo Vieira Silva examina otro actor clave en la sociedad colombiana: los medios de comunicación. El poder de los medios en la formación de agendas de políticas públicas y de discurso está bien documentado, aunque es menos claro cuál es su capacidad para hacerlo sobre la base del análisis y no de manera política. Este es un tema de exploración particularmente relevante en Colombia, dada la historia de los grandes medios del país, que han estado en las manos de familias políticas de élite o que han tenido otras fuertes conexiones con los partidos políticos. Vieira Silva examina en qué medida los periodistas se basan en fuentes técnicas además de fuentes políticas. Estudia el uso de las fuentes gubernamentales, de *think tanks* y universitarias y, luego, presenta los resultados de un análisis del número y los tipos de fuentes usados para hacer reportajes en los grandes medios de comunicación, sobre tres temas específicos.

El presente proyecto, al igual que la práctica del análisis de políticas públicas, enfrenta permanentemente el reto de un entorno siempre cambiante. “Policy interventions unfold in large, complex, dynamic social systems ... [and] There are systems effects on individual actors and the system as a whole, including emergent, indirect, and delayed effects, as well as unintended and unpredictable consequences from the interactivity of a system’s elements” (Prewitt *et al.*, 2012, p. 5). [Las intervenciones relacionadas con las políticas públicas se desarrollan en sistemas sociales grandes, complejos y dinámicos... [y] hay efectos de los sistemas sobre los actores individuales y el sistema en su conjunto, incluidos los efectos emergentes, indirectos y retardados, así como consecuencias impredecibles y no intencionadas producto de la interactividad de los elementos de un sistema].

Cuando inició este proyecto y los autores empezaron a escribir sus respectivos capítulos se prestaba especial atención a los esperanzadores prospectos relacionados con el recientemente aprobado acuerdo entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC-EP, para poner fin a más de medio siglo de violencia. Muchos de los capítulos de este volumen prestan atención al papel del análisis de políticas públicas para llegar a ese acuerdo y no pierden de vista su importancia en la implementación del acuerdo y el avance hacia la paz. En el momento en que este libro se dirige hacia la imprenta, el mismo acuerdo y los prospectos de una paz duradera están en peligro. Ante esta eventualidad, podemos apelar a las contribuciones históricas al estudio de las políticas públicas, tal como ocurre en el caso del trabajo fundacional de Pressman y Wildavsky (1973), que hace un rastreo de la implementación de una política de desarrollo económico nacional. Gracias a ellos, hoy conocemos la necesidad de que muchas piezas ocupen su lugar, muchos actores cumplan su papel para que la implementación de las políticas públicas sea exitosa, pero también sabemos que son prácticamente infinitas las posibilidades de que un solo actor o evento descarrile el proyecto. En este contexto, el rol del análisis de las políticas públicas para “decirle la verdad al poder” (Wildavsky, 1979) resulta aún más vital para entender cómo el análisis de políticas públicas puede ser útil para garantizar que un país prometedor como Colombia logre alcanzar toda su capacidad institucional y superar varios de sus graves problemas, mediante un análisis y una evaluación sólidos de las políticas públicas basados en las evidencias.

Referencias

- Cortazar, J., Lafuente, M. y Sangines, M. (eds.). (2014). *Serving Citizens: A Decade of Civil Service Reforms in Latin America (2004-13)*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020, 31 de enero). Proyecciones de población: 2018-2023. www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Prewitt, K., Schwandt, T. y Straf, M. (eds.). (2012). *Using Science as Evidence in Public Policy*. Washington, D. C.: The National Academies Press.
- Sanabria, P. (próxima publicación). Modernización de la gestión pública en Colombia: coyunturas críticas y dependencia del sendero en un proceso no lineal. En P. Sanabria y S. Leyva (eds.), *El estado del Estado*. Bogotá: Ediciones Uniandes/Editorial EAFIT/Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Sanabria, P., González, M. y Becerra, O. (2019). *¿Cómo mejorar y racionalizar la contratación por prestación de servicios en el sector público en Colombia? Una mirada desde la calidad del empleo*, Nota de Política n.º 35. Bogotá: Facultad de Economía, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.

Primera parte

Análisis de políticas públicas en la Colombia contemporánea

Capítulo 1

El movimiento del análisis de políticas públicas en Colombia: estado del arte

Pablo Sanabria Pulido, Nadia Rubaii
y Andrés Guzmán Botero

Introducción

El análisis de políticas públicas en Colombia parece constituir una tendencia relativamente nueva, tanto en el ámbito académico como en la práctica. No obstante, una revisión sobre su evolución, sus enfoques y sus prácticas implica el reconocimiento de retos clave a lo largo de dicho proceso. En primer lugar, el desarrollo de este campo de estudio se extiende a lo largo de más de cincuenta años de evolución en el país, y, aunque el tiempo es relativamente corto, la identificación de sus hitos clave no está desprovista de dificultades. Teniendo en cuenta que el análisis de las políticas públicas implica un proceso complejo y cíclico compuesto de diversos momentos, dicho análisis debe estar en capacidad de reconocer los procesos sociopolíticos de un país. En concreto, dicha tarea debe ser capaz de identificar las múltiples intenciones durante la organización y la racionalización de las acciones y decisiones públicas de un Estado en particular, incluso mucho antes de que los términos “análisis de las políticas públicas” o “ciencias de las políticas públicas” hubieran empezado a usarse ampliamente. También debe tomar en consideración los actores que han participado en el mejoramiento de la adopción de una perspectiva más técnica en relación con las políticas públicas.

Un segundo reto que no puede dejarse a un lado a la hora de hacer el seguimiento a la evolución del análisis de las políticas públicas en Colombia, y las maneras particulares en que ha ocurrido, es el hecho de que su desarrollo quizás ha sido influido por factores externos, como la evolución de la disciplina o del campo de estudio en el exterior; la influencia de la transferencia de las políticas públicas y la transmisión de las diferentes narrativas provenientes de gobiernos y organizaciones multilaterales extranjeros; y el papel de las comunidades y redes epistémicas internacionales que han alimentado los procesos de elaboración de las políticas públicas en el país. Así, esos factores tanto internos como externos deben tenerse en cuenta en el momento de analizar la evolución del análisis de las políticas públicas en Colombia.

En este orden de ideas, el presente capítulo propone un análisis de la progresión del análisis de las políticas públicas en Colombia sobre la base de su trasfondo

histórico y analítico, identificando actores clave y definiendo tres momentos esenciales que nos permitan reconocer mejor los actores clave, los factores internos como externos y los principales hitos a lo largo del camino. Así, comenzaremos haciendo una lista de los primeros esfuerzos con los cuales se empezó a proponer un enfoque “científico/racional” (que fue adoptado inicialmente) en el contexto colombiano. En particular, tomamos en consideración el papel de las misiones internacionales en la segunda mitad del siglo xx, en tanto fuerzas definitorias que sentaron las bases para los primeros desarrollos institucionales y organizacionales en la administración pública del país. Enseguida analizaremos el consecuente comienzo de la planeación nacional en Colombia, como expresión de la llegada al país de las técnicas de análisis de las políticas públicas, e identificaremos productos académicos locales que son reflejo de un primer esfuerzo por adoptar nuevas técnicas y prácticas de análisis de las políticas públicas.

Posteriormente, en la siguiente parte de nuestro análisis, abordaremos un segundo momento, en el que el análisis de las políticas públicas comenzó a desarrollar herramientas clave dentro del aparato administrativo del país, particularmente a nivel del Gobierno nacional. Este momento ha sido reconocido por diversos autores como el surgimiento formal de una narrativa de análisis de las políticas públicas en Colombia: nos referimos a finales de la década de los noventa del siglo xx (Roth, 2002, 2016). En este punto, no solo arribó la literatura internacional sobre políticas públicas, sino que, además, una crisis económica en el continente desencadenó un proceso de reconfiguración administrativa y estatal enfocada en el logro de resultados.

Por último, nos centraremos en el estado actual de las prácticas del análisis de las políticas públicas en Colombia. Para esto desarrollamos una revisión general de prácticas, lugares y técnicas de análisis de políticas públicas. Esta revisión la haremos a la luz de la capacidad institucional, de la oferta educativa en programas de administración y políticas públicas y el conocimiento académico local que se ha producido en años recientes en torno al tema. Así, pues, nuestro análisis pretende hacer un recorrido cronológico del desarrollo, para nada lineal, de las capacidades y habilidades de análisis de las políticas públicas en Colombia, tanto a nivel nacional como institucional.

Hitos clave

El origen: las misiones internacionales y la planeación nacional en Colombia

Los esfuerzos iniciales por adoptar un enfoque más técnico respecto a la formulación e implementación de las políticas públicas en Colombia se relacionan con el rol de diversas misiones internacionales a lo largo del siglo xx, cuyo propósito era hacer recomendaciones para “modernizar” al país (Sanabria, 2010, próxima publicación). En particular, después de la Segunda Guerra Mundial, la conferencia de Bretton

Woods estableció una narrativa internacional respecto a países “en desarrollo” y “desarrollados”, y comenzó a identificar un conjunto de prescripciones para cerrar la brecha entre ambos grupos. Desde esta perspectiva, los asuntos públicos en América Latina y en Colombia, en particular, recibieron, desde un comienzo, una gran influencia internacional, encarnada por diferentes “misiones de expertos internacionales” provenientes de gobiernos extranjeros o de organismos multilaterales. Tal como sostienen algunos, estas posturas ejercieron una influencia clave en el diseño administrativo y económico del país (Franco, 1994, p. 53).

En Colombia, por ejemplo, la misión internacional del Banco Mundial de 1949, presidida por Lauchlin Currie, no solo incluía dentro de sus recomendaciones aspectos clave de la administración pública, sino que también señalaba la importancia de fijar actividades de planificación en el país, para lo cual se requería información fiable, con el fin de asegurar que los encargados de la toma de decisiones tuvieran los elementos necesarios para llevar a cabo su tarea (Pinzón y Motta, 2011). En otras palabras, se reconocía que el análisis y la formulación de las políticas públicas debían basarse en evidencia. Como consecuencia directa de la misión del Banco Mundial se creó la Junta de Planeación Nacional, en la que Currie se desempeñó como asesor (Sandilands, 2015). Este momento particular puede identificarse como uno de los esfuerzos iniciales para adoptar un enfoque más técnico en relación con el análisis y la formulación de las políticas públicas en Colombia.

Esta influencia pionera generaría una fuerte tendencia en el país por “planear” las acciones públicas y tomar decisiones informadas, apoyada luego con el aval de otras misiones internacionales (por ejemplo, la Wiesner-Bird). El papel de esas misiones internacionales está estrechamente ligado con los intentos por crear una agencia de planificación central, con el fin de adoptar un enfoque más planificado frente al desarrollo social y económico. En esa línea, el Gobierno colombiano crearía en 1958 el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, que posteriormente se convertiría en el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, que a su vez se convertiría en el famoso Departamento Nacional de Planeación (DNP)¹, históricamente considerado como el gran *think tank* de la administración pública colombiana.

La mitad del siglo xx marca el creciente uso de evidencia en la formulación de las políticas públicas en el país. A partir de ese momento, el DNP desempeñaría un rol de liderazgo para establecer prácticas clave de análisis de las políticas públicas, así como de evaluación de proyectos y decisiones de inversión para Colombia. De hecho, la promulgación de la Ley 19 de 1958, y la subsiguiente reforma de 1963, buscó concederle al DNP (y a otros consejos y cuerpos relacionados) poderes de una naturaleza altamente técnica, con el fin de hacer que su papel estuviera más explícitamente

1 Congreso de la República de Colombia, Ley 19 de 1958.

relacionado con el estudio y la recomendación de proyectos públicos y programas de inversión pública en el país. Esto conduciría más adelante a la configuración de una estructura de planeación singular, poco común incluso en el contexto latinoamericano.

Tales reformas establecieron el uso de dos instrumentos estratégicos que, aún hoy, orientan la planificación de las políticas públicas en el país: los denominados documentos Conpes² (una especie de hoja de ruta de las políticas públicas del Gobierno colombiano) y el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que define prioridades, programas y proyectos para cada Gobierno y se volvería obligatorio para cada administración (nacional y subnacional) al iniciar funciones gubernamentales. Ambas medidas han sido fundamentales para adoptar una estrategia de planeación en el país. Incluso hoy, los documentos Conpes siguen siendo instrumento clave para la formulación de políticas públicas sustanciales en diferentes ámbitos. Asimismo, el PND es clave no solo para definir las prioridades y los enfoques del Gobierno, sino también para establecer objetivos de políticas públicas e instrumentos de políticas públicas requeridos para su ejecución (Alonso, 2018).

Un aspecto clave del PND fue que se planteó como meta, por primera vez, dotar a los objetivos de las políticas públicas de una perspectiva amplia. También se tomó en consideración la interacción entre las políticas públicas y la gestión pública (mediante la inclusión de elementos relacionados con la capacidad y los recursos), y se reconocía la importancia de formular políticas públicas por etapas, en términos de toma de decisiones, implementación, evaluación, etc. Por ejemplo, el primer documento Conpes (Conpes 0) reconocía que es de incumbencia del ámbito político determinar los objetivos sociales deseados, mientras que la esfera técnica debe limitarse a buscar los medios adecuados para alcanzarlos (DNP, 1967, p. 3).

De manera similar, el primer plan de desarrollo sugería que el Gobierno no debería preocuparse solo por el diseño de los planes de acción relevantes para cubrir las necesidades sociales, sino que también era importante monitorear el cumplimiento, que constituye una etapa fundamental en el proceso real del análisis de políticas públicas. La importancia de las diferentes etapas del proceso de las políticas públicas es evidente en el siguiente aparte: “se considera indispensable que la planeación no se detenga en la simple enunciación de un plan, sino que llegue hasta el control de la ejecución de los diferentes programas y proyectos que integran dicho plan” (DNP, 1967, p. VII-5).

No obstante, a pesar de esos inicios prometedores, la planeación pública en Colombia solo comenzaría a ser sistemática hasta bien entradas las décadas de los setenta y ochenta del siglo XX, con la más constante publicación de documentos PND y Conpes. Algunos de estos documentos mejorarían su contenido técnico y calidad durante los setenta. Por ejemplo, en el documento Conpes 1408 de 1976,

2 El Conpes fue originalmente creado en 1958, pero fue rebautizado tras las reformas de 1963.

el Gobierno no solo propuso opciones específicas de políticas públicas, sino que, además, listó y analizó sistemáticamente diferentes alternativas e instrumentos de políticas públicas para hacer frente al problema en cuestión, al tiempo que discutía su priorización y factibilidad. Sin embargo, esto no era diferente de lo que ocurría en otros países comparables, particularmente porque, durante aquellos años, los enfoques del análisis de las políticas públicas eran más generales que específicos y, casi siempre, se basaban en asunciones de homogeneidad a nivel político, dentro de un mundo cerrado más bien simple y estable (Aguilar, 1992, p. 26).

Para resumir, el análisis de políticas públicas en Colombia comenzó a usarse de manera más sólida a nivel de Gobierno nacional gracias a la adopción de una estrategia concertada respecto a la planeación nacional. Este fuerte énfasis en la planeación surgió como respuesta a las recomendaciones y prescripciones de diferentes misiones internacionales. Aunque es difícil argüir que estos planes y formulaciones pioneros constituyeron, desde un comienzo, análisis de políticas públicas en su forma actual, lo cierto es que abrieron el camino a un desarrollo gradual de capacidad institucional en el Gobierno colombiano para la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. En las décadas posteriores se observaría el surgimiento de mayor capacidad técnica, en particular proveniente de grupos clave de profesionales y expertos, que capitalizarían el legado de las misiones internacionales y los gobiernos reformistas de las décadas de los sesenta y setenta, incluso a pesar de un fuerte trasfondo de amiguismo y clientelismo político que caracteriza lo público en el país.

El comienzo de la capacidad local

Si bien es cierto que hubo algunos desarrollos clave en el siglo XIX (Dunn, 2012), el surgimiento internacional del análisis de las políticas públicas suele atribuírsele al trabajo pionero de Lasswell (1951) y el posterior desarrollo de centros como la RAND Corporation y diferentes medios académicos como *Policy Studies Journal*. Ahora bien, el análisis de las políticas públicas también comenzó a desarrollarse, por lo menos en términos prácticos, a partir de las funciones de planeación del Gobierno de los Estados Unidos, implementadas durante la administración Roosevelt, a través del National Planning Board (Dunn, 2012). Grupos clave de profesionales —economistas, científicos políticos y antropólogos— desempeñaron un papel vital en este proceso. Tal y como lo mostraremos más adelante, los grupos de profesionales también serían clave para el surgimiento en Colombia de un enfoque más técnico en relación con el análisis de las políticas públicas.

Este fenómeno puede circunscribirse dentro de la noción de “comunidades epistémicas”, término acuñado por Peter Haas para describir la acción conjunta de actores por fuera del Gobierno central, para desarrollar un análisis coordinado de las políticas públicas (Haas, 1989). En otras palabras, este concepto se refiere a un grupo

de personas o instituciones que comparten cierta percepción sobre los problemas públicos y tratan de promover un conjunto de análisis y propuestas para abogar por un cambio de las políticas públicas o regulaciones (Subirats, 2001, p. 262). La participación y retroalimentación de grupos clave de profesionales y comunidades epistémicas, no solo extranjeras sino también nacionales, representan un importante factor en el surgimiento y el desarrollo del análisis de las políticas públicas en el contexto colombiano.

Dichas comunidades epistémicas basaban su desarrollo en espacios en los que las ideas y los enfoques internacionales respecto al desarrollo comenzaron a volverse influyentes, particularmente en las universidades y en los *think tanks*, así como en las nascentes agencias de planeación gubernamental. En particular, dos iniciativas surgieron claramente en las universidades, provenientes de fuerzas internacionales a las que más tarde se unieron profesionales clave del campo económico: el Centro de Estudios de Desarrollo Económico (CEDE), establecido en 1958 en la Universidad de los Andes, que trabaja de la mano con la Facultad de Economía, y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), establecido en 1962 en la Universidad Nacional de Colombia, en la Facultad de Ciencias Económicas. Tanto los centros como las facultades se convertirían en espacios clave para la difusión de metodologías y técnicas de planeación, la elaboración de presupuestos y la formulación y evaluación de políticas públicas, pero también para la formación de economistas que más adelante entrarían a formar parte de los niveles superiores de las filas del servicio público.

Las dos iniciativas se convirtieron en centros clave para el análisis y la formulación de las políticas públicas, mediante la caracterización de problemas sociales sobre la base de herramientas de análisis económico que, en muchos casos, alimentarían las alternativas de las políticas públicas para el país. Por ejemplo, se sabe que el CEDE era responsable de llevar a cabo encuestas sobre mercado laboral en grandes ciudades antes de que esta se convirtiera en una función del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). A partir de esas actividades, a finales de la década de los setenta, se diseñaron recomendaciones clave en políticas públicas respecto al desempleo estructural en el país (Fajardo *et al.*, 2008, p. 85). De manera similar, a partir de esta misma década, el CID propuso trabajos académicos sobre seguridad social, energía y distribución del ingreso, que más tarde serían de gran utilidad en diversos campos de las políticas públicas³.

Por fuera del mundo académico, pero fuertemente conectado con este, en particular con las facultades de economía, algunos *think tanks* sin ánimo de lucro aparecieron como influyentes centros activos para el estudio de las problemáticas de lo público en el país. La Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) surgió en 1970, como iniciativa conducida por actores y profesionales

3 Información disponible en www.cid.unal.edu.co/resena-historica

económicos clave. Su creación coincidió con la aparición de otros emprendimientos de origen internacional, como la Friedrich-Ebert-Stiftung (Fescol) en 1979, y otras iniciativas académicas, como la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), en 1958, y el CIDER, en 1976. Mientras que Fedesarrollo se reconocía como una entidad enfocada en el estudio de macro y microeconomía, Fescol, por su parte, presentaba un enfoque social y se orientaba hacia el estudio de los derechos humanos y las actividades de los sindicatos democráticos. Por último, la ESAP contribuiría con la formación técnica de los funcionarios públicos, pero también con el estudio de fenómenos relacionados con asuntos públicos a través de la aparición de la publicación *Administración y Desarrollo* en 1962. El CIDER, de la Universidad de los Andes, más adelante se convertiría en un centro clave en el país para el estudio del desarrollo regional y la descentralización, con fuertes lazos con Europa. Así, aunque estos centros no eran homólogos en cuanto a posturas ideológicas, enfoques metodológicos o énfasis, comenzaron a contribuir desde diferentes perspectivas al desarrollo de las habilidades de análisis de las políticas públicas, mediante la investigación, la consultoría o la formación profesional.

Si bien el acceso a medios académicos internacionales era reducido en el país durante aquellas décadas y la comunidad académica era relativamente pequeña y limitada en términos de recursos metodológicos y demás, se publicaron dos artículos significativos en relación con las políticas públicas en Colombia. En 1970, un artículo en *Policy Sciences* utilizó al Ministerio de Salud de Colombia como ejemplo para mostrar la importancia del rigor en la programación y la ejecución de objetivos relacionados con políticas públicas (Ugalde, 1973). De manera similar, en 1975, Albert Hirschman (que participó en una misión del Banco Mundial en Colombia en 1952) escribió un artículo llamado “Policymaking and policy analysis in Latin America: a return journey”. Este artículo, basado en la experiencia del autor respecto a la presidencia de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), describe el rol de la oficina de planeación tras las misiones internacionales y su importancia en el monitoreo de las decisiones técnicas y la calidad de los gastos y las inversiones públicas (Hirschman, 1975).

Para resumir, aparte del surgimiento de centros académicos y *think tanks* que lideraron el desarrollo del análisis técnico y los estudios académicos en diferentes ámbitos de las políticas públicas, hubo un grupo de profesionales que desempeñó un papel fundamental. Los economistas, en particular, comenzaron a introducir técnicas e ideas internacionales para mejorar los procesos de toma de decisiones, así como para la planeación, preparación de presupuestos y formulación de las políticas en el sector público de Colombia. Por tanto, el surgimiento del análisis de las políticas públicas en el país está fuertemente relacionado no solamente con el papel de los centros académicos sino, también, con el rol prominente que desempeñaron los profesionales de las ciencias sociales, en especial, los economistas.

La capacidad en relación con las políticas públicas y la construcción de la nación

Condensar la llegada de la disciplina del análisis de las políticas públicas o, por lo menos, su narrativa, en un solo momento o hecho puede ser complejo e incluso fútil. Nuestro propósito es, más bien, identificar una serie de disparadores y factores contextuales que, en diferentes momentos y con intensidades diversas, permitieron la consolidación de las técnicas y los enfoques de análisis de las políticas públicas en el país. La creación de la capacidad en Colombia emergió como una necesidad acuciante para evitar convertirse en un Estado fallido y crear una nueva república (Sanabria, próxima publicación). En este contexto, las técnicas y los instrumentos de análisis de las políticas públicas se volvieron altamente valiosos para lograr una administración pública más efectiva, capaz de hacer frente a una combinación única de graves problemas nacionales. Desde esta perspectiva, en la presente sección comenzamos analizando el contexto geopolítico de los acontecimientos que posibilitaron la llegada de los principios, las técnicas y las prácticas que son el epítome de los momentos iniciales del análisis de las políticas públicas en Colombia. Luego describimos las diferentes formas en que el Estado colombiano introdujo dichos enfoques y herramientas, y de qué manera dichos enfoques comenzaron a ser funcionales en un contexto tan complejo. Por último, analizamos la evolución del conocimiento local y la comunidad académica respecto al análisis de las políticas públicas en Colombia.

La crisis del Estado y la difusión de las ideas políticas

La crisis de la deuda en América Latina a comienzos de la década de los ochenta abrió la puerta a una mayor influencia sobre las políticas públicas nacionales por parte de donantes y actores internacionales, en particular de organismos multilaterales. El Consenso de Washington, una serie de recomendaciones y prescripciones para diversos actores en la región, planteaba diversos retos y formas en términos de política económica. No solamente dio origen a prácticas relacionadas con la Nueva Gestión Pública (NGP), sino también a una toma de postura ideológica en torno al papel del Estado, con un énfasis específico en la liberalización de los mercados, la privatización y la desregulación. Aunque estas recomendaciones fueron adoptadas de manera diferente según el país, afectaron la agenda de las políticas públicas de los gobiernos nacionales durante la década de los noventa, así como el diseño del aparato de la administración pública y la manera como se asignaban los recursos según los campos de las políticas públicas (Flórez, 2001; Castañeda y Díaz, 2017).

En lo relacionado con la gestión y las políticas públicas, el texto original del Consenso de Washington reflejaba una particular postura sobre el sector público, estrechamente relacionada con los enfoques de elección de las políticas públicas: la

ineficacia de las organizaciones públicas y la gestión pública frente a su homóloga privada, que daba sustento a la necesidad de adoptar, en las actividades del sector público, un enfoque más competitivo, similar al del sector privado (Williamson, 1990). Estos supuestos y posturas ideológicas frente al papel del Estado tuvieron una intensa resonancia en momentos de fuertes presiones fiscales en América Latina. Así, muchos países en desarrollo que buscaban financiamiento y ayudas para superar la crisis sin duda estaban ansiosos por adoptar programas de ajuste estructural que incluían reformas de primera generación, cuyo objetivo era reducir el papel del Estado y permitir una mayor participación del sector privado, así como adoptar un enfoque más gerencial en la administración pública.

No obstante, la intensidad de las reformas difería entre los países de la región. Algunos avanzaron significativamente en la reducción del tamaño y funciones del Estado, mientras que otros implementaron una combinación flexible de Estado *versus* actividades del mercado. Así, una nueva cultura organizacional estaba llegando a las entidades públicas de América Latina. A fin de romper con la burocracia, la administración pública debía pasar de poner el énfasis en las reglas a ponerlo en los resultados, con ello la gestión y las prácticas en políticas públicas comenzaron a enfocarse hacia la eficiencia y la efectividad más que en los procesos interminables y en el papeleo. Para lograr una mayor efectividad, era necesario adoptar un enfoque más técnico y menos politizado, lo cual cambió la manera como se identificaban, formulaban, monitoreaban y evaluaban los problemas relacionados con las políticas públicas. Por tanto, aunque no se trataba de una meta expresa del Consenso de Washington, las técnicas y las prácticas del análisis de las políticas públicas comenzaron a viajar más fácilmente, gracias a los llamados programas de ajuste estructural, mediante los cuales diversos gobiernos de la región ampliaron sus enfoques y estructuras respecto al mejoramiento del análisis, formulación y evaluación de las políticas públicas. Como lo menciona Roth (2016), el concepto de las políticas públicas se diseminó más ampliamente después de la reforma estatal que se concretizó en los principios establecidos en el Consenso de Washington de 1989. La transferencia de las políticas públicas tuvo lugar mediante el canal de los donantes internacionales y sus condiciones para otorgar préstamos y ayuda. De esta manera no solo se aportaron prescripciones sobre el papel del Estado, sino que se permitió la diseminación de técnicas y prácticas que no estaban necesariamente disponibles en los países en desarrollo, como Colombia, antes de 1990.

La década de los noventa se convertiría en el epítome, por lo menos en el contexto colombiano, de una época dinámica, en la cual las ideas y las técnicas de análisis de las políticas públicas fueron más ampliamente diseminadas y llevadas a la práctica. Con todo, y de manera excepcional en el caso colombiano, la adopción de estas reformas ocurrió en un contexto en el que el país también debía hacer frente a una profunda crisis de gobernanza en medio de una falta de legitimidad institucional, con una enorme precariedad en términos de garantías de los derechos básicos de los