

Investigación **ESCUELA DE GOBIERNO**
GESTIÓN PÚBLICA

El estado del Estado

Trayectorias de modernización y reformas a la administración pública colombiana

Pablo Sanabria Pulido y Santiago Leyva
(edición académica)

Capítulo 4

Cambio en políticas públicas y reforma del Estado: coyunturas críticas y construcción de capacidad institucional en la administración pública colombiana (1830-2018)*

Pablo Sanabria Pulido

Introducción

Este capítulo analiza la evolución histórica de la administración pública colombiana desde la época colonial hasta nuestros días. Se enfoca en el análisis de los momentos clave de reforma del Estado y el aparato administrativo que han definido los procesos de modernización y reforma del Estado colombiano y la senda misma de su administración pública. Vale la pena resaltar que este trabajo no pretende ser una revisión exhaustiva histórica, sino que busca identificar hitos clave, sendas, procesos y tiempos en el desarrollo de la administración pública colombiana, siguiendo conceptos y elementos fundamentales del institucionalismo histórico en políticas públicas (Mahoney y Thelen, 2009; Pierson, 2004).

El capítulo inicia con una mirada descriptiva del sector público colombiano, identificando sus características centrales en términos organizacionales, de recursos, estructura y conformación en el contexto actual. En segundo lugar, se orienta a describir la evolución y el proceso de cambio del sector público en este país, identificando nueve momentos determinantes en la conformación del Estado colombiano actual, como parte de la descripción de un proceso evidente de *path dependence* o dependencia de la trayectoria (entendida como rigidez institucional) en el desarrollo de la administración pública colombiana. Finalmente, y con base en el ejercicio previo, a partir de una perspectiva institucionalista histórica, identifica tres coyunturas críticas (*critical junctures*) (Pierson, 2004) de modernización y reforma en el proceso de evolución del Estado colombiano y define sus rasgos característicos.

* Este capítulo es una versión actualizada y expandida de una ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional del Consejo Latinoamericano de Administración del Desarrollo (CLAD) sobre la reforma del Estado y de la administración pública en Santiago de Chile en noviembre del 2016. El autor agradece los comentarios y las observaciones de diferentes comentaristas en el CLAD y en diferentes seminarios en el CIDE, México, la Universidad de Antioquia, la Universidad EAFIT, la Universidad Icesi, y profesores y estudiantes del pregrado en Gobierno y Asuntos Públicos, y la maestría en Gestión Pública de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes.

El capítulo cierra con un análisis de los patrones y las divergencias de un proceso de configuración del Estado colombiano caracterizado como no lineal y como un “asunto de lento desarrollo”, como lo define el institucionalismo histórico (Pierson, 2004). Este lento proceso, sin embargo, se dinamiza en las últimas seis décadas y adquiere mayor velocidad en respuesta al evidente crecimiento y urbanización del país, pero también en respuesta a crisis y tensiones del sistema político y socioeconómico, tal como lo plantea el institucionalismo (Mahoney y Thelen, 2009).

El capítulo se enfoca en el análisis de los principales cambios y las principales transformaciones de la administración pública colombiana que, de acuerdo con lo analizado, en menos de sesenta años ha construido la mayor parte de su capacidad organizacional y de gestión actual. De hecho, el capítulo define como característica clave de ese proceso evolutivo la existencia de cambios graduales e incrementales, en vez de grandes transformaciones súbitas estructurales, como rasgo definitivo de la evolución misma de un Estado colombiano, históricamente heterogéneo, ausente y débil (García, 2000). Por otro lado, identifica factores clave como la violencia política, el conflicto interno, los desastres naturales y las demandas ciudadanas que se constituyen en catalizadores de las reformas al Estado y la administración pública en Colombia.

Contexto y antecedentes

La administración pública colombiana en el 2020, de acuerdo con datos del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), estaba compuesta por 263 organizaciones en el nivel central y 5990 organizaciones en el nivel territorial y descentralizado. La información publicada en su página web totalizaba 1 274 103 servidores públicos, incluyendo un grupo considerable de maestros (26 %) y personal militar (30 %). Asimismo, identificaba un 57 % de los servidores ubicados en la administración central (incluyendo entes descentralizados) y 43 % de servidores en las administraciones públicas subnacionales. Estas cifras implicarían que, de acuerdo con los datos del mercado laboral del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para el 2020, Colombia tenía como servidores públicos aproximadamente 5,1 % de la población económicamente activa, y un 5,9 % de la población ocupada, lo cual lo ubicaría en uno de los niveles más bajos en América Latina. Los datos existentes no revelan, sin embargo, el alto número de contratistas (personal con contratos a término fijo) en el nivel central y subnacional que, como práctica, ha aumentado consistentemente a partir de las congelaciones de contratación de la nómina estatal (Sanabria Pulido *et al.*, 2019) y la presencia endémica de prácticas de contratación por prestación de servicios como la principal, y más frecuente, forma de vinculación al empleo público en Colombia. Si bien, de acuerdo con Cortázar, Lafuente y Sanginés (2014), la masa salarial del Gobierno central como porcentaje

del producto interno bruto (PIB) en Colombia es una de las más bajas de América Latina y redujo su participación entre el 2004 y el 2012, es posible que la ausencia de datos sobre contratación, y las prácticas presupuestales que presentan los contratistas como rubro de inversión, en vez de gastos de personal, esté generando un subreporte del gasto de personal.

Los datos también revelan que Colombia tiene una fuerza laboral que se envejece. Un reporte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2013) identificó que solo 26 % de la población empleada por el Estado es mayor de cincuenta años, no obstante, quizás por la evolución generacional del país, el promedio ha ido aumentando y en algunas organizaciones la edad promedio supera los cuarenta años. Este cambio generacional será clave en el futuro para los procesos de atracción y selección de servidores públicos en el Estado colombiano y se avizora un fenómeno al que hay que prestarle atención (Sanabria Pulido, 2018). En general, los números dejan ver un sector público con una planta relativamente pequeña para la población joven, pero en proceso de aumento de la edad promedio y con una masa salarial baja en comparación con otros países de la región. No obstante, problemáticas como el clientelismo, la provisionalidad y nombramientos por fuera de concursos en la carrera administrativa (burocracia profesional) y la asignación política de contratos de personal permanecen fuertes como prácticas de patronazgo político en el empleo público en Colombia (Sanabria Pulido, 2015; Sanabria Pulido *et al.*, 2019).

En cuanto a la distribución sectorial y por ramas, un informe ya antiguo del DAFP (2008) reportaba que la mayor parte de los funcionarios públicos del nivel central se concentraba para ese momento en la Rama Ejecutiva y, dentro de dicha población, la mayor parte servía a los sectores de protección social, defensa nacional, interior y de justicia. Del total de datos presentados en dicho informe, cerca de 38 000 personas de la Rama Ejecutiva central se encontraban en situación de provisionalidad, lo cual es indicativo del alcance de los cargos no asignados aún en procesos de selección. En cuanto a niveles de educación formal, el mismo informe del DAFP (2008) reportaba que 31 % de los servidores tenía título profesional como máximo grado educativo y 14 %, título de posgrado. En general, las cifras de los informes citados mostraban avances en la consolidación de una burocracia profesional, particularmente en las entidades del nivel central. A pesar de su importancia, los reportes no se han vuelto a hacer públicos, si bien se publican algunas bases de datos al respecto en diferentes sitios web de la administración pública.

En efecto, la última década ha mostrado avances significativos en el mejoramiento de la capacidad institucional mediante la creación de nuevas entidades y la consolidación de la carrera administrativa. El colombiano es más un sistema de empleo que de carrera, pero con mejoras en la implementación de procesos de selección basados en el mérito y en la adopción de herramientas de gestión, tales como planes estratégicos, planes de capacitación, acuerdos de gestión, el Formulario Único de

Reporte de Avances de la Gestión (FURAG) y la consolidación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG). Buena parte de dichos avances se dan por la aplicación, lenta pero que se ha ido consolidando, del principio de mérito establecido en la Constitución Política de 1991 como criterio de entrada al servicio público, y por la implementación de lo establecido en la Ley 909 del 2004 que definió las bases, al menos normativas, de un modelo de gerencia pública, y otras medidas a partir de los acuerdos de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Aun así, quedan importantes retos en materia de empleo público, como lo ilustró un amplio proyecto de investigación de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes (Sanabria, 2015; Sanabria *et al.*, 2015; Sanabria, 2016).

Los avances, sin embargo, quizás se reflejan en las mediciones que han puesto al servicio civil colombiano en un nivel intermedio de profesionalización e independencia de interferencia política en América Latina. En el 2014, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) actualizó sus mediciones de calidad de servicio civil para América Latina (hechas a principios de los 2000) con el estudio de Iacoviello y Strazza (2014). Dicha actualización de los indicadores muestra que Colombia se mantiene en una posición cercana al quinto lugar en América Latina en calidad de su servicio civil, con una mejora de seis puntos entre el 2004 y el 2013 (alcanzando un mismo índice con Uruguay), pero clasificando al país en el grupo de países en los que las reformas han tenido un impacto bajo, aunque calificado como “situación menos problemática”.

El cálculo de indicadores de los autores, hecho replicando la metodología del BID del 2005 y con enfoque comparativo, sugiere avances en ese período de Colombia en la calidad de su servicio civil y la ubica como de desarrollo medio, lo cual según los autores (2014, p. 21):

corresponde a sistemas mixtos en los que coexisten segmentos profesionales y cierto grado de politización [...]. Estos se caracterizan por tener una mayor coherencia estratégica, reflejada en una implantación más extendida del mérito y en cierto nivel de aplicación de incentivos al rendimiento. La función rectora es más robusta, aunque no por ello está necesariamente consolidada.

El estudio califica el mérito como un avance clave de Colombia en el período de medición. Dichos logros han sido correlacionados con indicadores acerca de la calidad de las políticas públicas, Franco y Scartascini (2014), mediante la construcción de un índice, clasificaron a Colombia en el quinto lugar en América Latina, en términos de la calidad de sus políticas públicas y en un nivel medio en el ámbito internacional.

Todos estos elementos muestran importantes avances en la calidad del servicio civil colombiano y, en general, en la capacidad institucional de administración pública misma, a partir de mejoras en la adopción del mérito y en la implementación de

herramientas de gestión. Empero, persisten áreas importantes de brecha como lo ilustra el BID y como lo mostraron estudios recientes (Sanabria Pulido *et al.*, 2019; Sanabria Pulido *et al.*, 2015) especialmente en los asuntos relacionados con el papel endémico del clientelismo, la opacidad en la información y la disponibilidad de datos en tiempo real sobre empleo público en sus múltiples formas, contratación, compras estatales y presupuesto, la disminución de los cargos en provisionalidad, el alcance del papel de la Comisión Nacional del Servicio Civil y la implementación de políticas y procedimientos en el nivel subnacional. Ese proceso de lento desarrollo, que condujo al nivel de capacidad institucional actual del Estado y la administración pública, ha sido caracterizado por una trayectoria reciente, de tendencia creciente y con momentos alternados de inercia y aceleración. La siguiente sección se enfoca en el análisis del proceso histórico de desarrollo de la administración pública colombiana.

Análisis de la evolución de la administración pública colombiana desde el institucionalismo histórico

En su libro del 2004, Paul Pierson habla de la necesidad de que los fenómenos analizados en las ciencias sociales sean “sistemáticamente” ubicados y situados en los particulares momentos en que ocurrieron, pero conectados por una secuencia temporal de eventos y procesos que se extienden usualmente por largos períodos de tiempo. Ese es el propósito central de este capítulo: analizar con una perspectiva transversal la evolución de la administración pública y la capacidad estatal en el contexto de la nación colombiana.

El análisis hecho en este capítulo muestra un Estado que históricamente tuvo una presencia precaria en el territorio y que ha desarrollado recientemente su capacidad administrativa e institucional. Diferentes autores han explicado cómo el Estado en Colombia ha respondido y ha expandido su presencia de forma tardía en el territorio frente a los movimientos de población, particularmente por la propiedad de la tierra y por los conflictos que han surgido históricamente alrededor de esta (González, 2010, 2009). En ese contexto, el Estado fue haciendo presencia de forma precaria, fragmentado y con baja concentración de la autoridad (Acemoglu y Robinson, 2012). Por estas razones, este ha sido caracterizado como un Estado históricamente ausente del territorio, con dificultad para llegar con capacidad técnica homogénea a todas las regiones y a todas las áreas de política pública, y con una modernización reciente y desigual por sectores.

Esta particular evolución en su desarrollo se dio a partir de un modelo en el que los poderes locales definían usualmente una relación patrimonialista con el Estado mediante la definición de instituciones extractivas (Acemoglu y Robinson, 2012), y en cuyo contexto el principal botín político era la nómina de empleos públicos. La administración pública colombiana se desarrolló fuertemente y permaneció —y ha

permanecido por largo tiempo— atada a lógicas patrimonialistas y centralistas. Hasta hace pocas décadas, los alcaldes y gobernadores departamentales eran nombrados desde el centro como forma de intercambio político entre las élites políticas nacionales y territoriales. Si bien se observan avances posteriores a la Constitución Política de 1991 (Sanabria Pulido, 2015, 2016), en general han predominado las prácticas clientelistas y de parentesco en las relaciones con el Estado y de patronazgo político en la asignación de los empleos públicos; hoy, por ejemplo, mediante el uso indiscriminado de la contratación por prestación de servicios (Sanabria Pulido *et al.*, 2019). Una situación que, según diversos autores, responde a la combinación de centralización incompleta y burocracias ineficaces, que no solo definió un Estado con precaria presencia en el territorio, sino con muy baja capacidad institucional que solo empieza a modernizarse de forma selectiva a partir del inicio del Frente Nacional en la década de los sesenta (Bejarano y Bonnet, 2010).

La lenta y heterogénea evolución en la presencia y capacidad de la administración pública colombiana sigue una serie de momentos de desarrollo a partir de una particular dependencia de la trayectoria (*path dependence*). Siguiendo el concepto del institucionalismo histórico denominado *critical junctures* (Pierson, 2004), o “coyunturas críticas”, que son momentos de cambio que se dan luego de largos periodos de baja transformación y lentitud en el cambio, en este capítulo explicaremos el proceso de modernización del Estado colombiano. Sin embargo, es importante mencionar que el cambio en políticas públicas y capacidad institucional no sucede solo en grandes momentos que transforman todo. Volviendo a Sabatier y recordando el “incrementalismo” en políticas públicas y la gradualidad del institucionalismo histórico que no siempre funciona con grandes *booms* y transformaciones críticas (Mahoney y Thelen, 2009; Thelen, 2004), es clave entender que en realidad los pequeños cambios son los que suman y acumulan las grandes transformaciones estructurales por medio de diversos dispositivos y mecanismos. En esta sección, estas aproximaciones y estos conceptos son aplicados al caso colombiano para explicar la evolución de nuestra administración pública.

Estos conceptos del modelo del institucionalismo histórico sirven para explicar el proceso particular de desarrollo de la administración pública colombiana durante cerca de cinco siglos. Para tal fin, se identifican siete momentos o etapas de cambio que caracterizan ese proceso, con el fin de establecer el tiempo como unidad de análisis, de forma arbitraria y sin necesariamente las mismas duraciones. Esos siete momentos no son lineales y algunos de ellos se caracterizan en realidad por no generar cambio alguno o simplemente por ser la continuación de los anteriores. El propósito es aplicar los conceptos del institucionalismo histórico a los diferentes momentos, para, al final del documento, identificar las coyunturas críticas de cambio o momentos que han sido fundamentales en la historia de reforma y modernización del Estado colombiano, y que han definido el rumbo del sendero de su administración pública.

Primer momento: de la Colonia a la construcción de una nación casi sin Estado

El primero de los siete momentos se da por lo que Bushnell (1997) define como “años de experimentación con concesiones y otras formas de administración colonial” después de la primera llegada de los españoles al territorio en 1500 y la instalación de la primera audiencia en 1550. Esta descripción del autor es ilustrativa de la baja relevancia de este territorio en el contexto colonial para la metrópoli y la característica ausencia de presencia estatal que se engendra desde este período. Las dificultades propias de llegada de los colonizadores y su presencia en el territorio se confirman cuando se observa que los conquistadores apenas iniciaron la fundación de ciudades de lo que hoy es Colombia dos décadas después de llegar al territorio.

En la misma línea, los posteriores desarrollos dan cuenta de esa menor importancia financiera y fiscal en el contexto colonial (Meisel, 2011); por un lado, por ser tipificada administrativamente, la entonces Nueva Granada, primero como capitanía del virreinato del Perú y solo doscientos años después como virreinato del Nuevo Reino de Granada, un virreinato que quebró y fue suprimido en 1723, apenas seis años después de su creación, pero que se reestableció de nuevo en 1739; por otro lado, por la existencia de apenas dos centros fuertes de presencia de autoridades coloniales: Santa Fe de Bogotá y Cartagena de Indias. Estas situaciones son indicativas del pobre desarrollo de instituciones coloniales que, apenas en el siglo XVIII, empiezan a transformarse, al menos de forma nominal, por su condición de virreinato y que se van expandiendo muy lentamente en comparación con Nueva España o el Perú (Serrera, 2009). Un virreinato que, en realidad, en términos cronológicos, tuvo un período muy corto de vigencia administrativa desde su creación hasta los movimientos independentistas de inicios del siglo XIX.

Así, a partir de esos precarios desarrollos en las instituciones y organizaciones coloniales, se empieza a configurar un modelo de baja y heterogénea presencia que se mantendría por los siglos siguientes. El Estado se hacía presente más con un enfoque de recolección de tributos y como un Estado extraccionista que con presencia administrativa. Esto especialmente en los centros de población desarrollados: Santa Fe, Cartagena de Indias, Popayán, Ocaña, Santa Fe de Antioquia, Tunja, entre otros, en los que se agrupaban artesanos, latifundistas y comerciantes, con los que se constituyeron redes que funcionaban en esquemas patrimonialistas y de patronazgo político con el Estado (Colmenares, 1989; Jaramillo, 1989). Igualmente, eran evidentes la falta de claridad acerca de las jurisdicciones y los alcances de funcionarios e instancias administrativas, y los choques entre el virreinato y la Real Audiencia (Jaramillo, 1989).

Las principales figuras de poder político administrativo eran los virreyes y presidentes de audiencia, y, más tarde, en el período borbónico, la figura del regente. Entre las principales instancias administrativas se encontraba el Consejo de Indias,

un órgano que concentraba el poder colonial y que, de acuerdo con Jaramillo (1989, p. 178), proponía al rey las personas para los cargos civiles y la repartición de privilegios y beneficios, cumplía funciones legislativas, controlaba la administración de la hacienda, revisaba las ordenanzas de los oficiales reales, hacía las veces de suprema corte y ordenaba expediciones. Dichos consejos serían transformados en el siglo XVIII para seguir el modelo administrativo francés, definiendo un gabinete de ministros/secretarios (Jaramillo, 1989). Otras figuras fueron las casas de contratación y las reales audiencias, que se constituirían en el principal órgano administrativo en las colonias, con amplias funciones de gobierno (Jaramillo, 1989).

A pesar del modelo jerarquizado, centralizado y burocratizado del Imperio español, que acentuó un enfoque administrativo con los intentos modernizadores de las reformas borbónicas (Jaramillo, 1989), múltiples áreas geográficas clave del territorio colombiano se ubicaron por fuera del radar de las autoridades coloniales, mientras que los centros con presencia estatal se encontraban desarticulados entre unos y otros, y respondían a una estructura de poder fragmentada y con autoridad no concentrada. Diversos autores (Meisel, 2011; Bushnell, 1997) han identificado el territorio escarpado y ampliamente aislado, usualmente unido por una limitada navegación fluvial, como una razón determinante para la fragmentación, así como la precaria presencia de instituciones y organizaciones del virreinato español a lo largo del territorio. En ese orden de ideas, este momento estaba caracterizado por un círculo vicioso por el que la ausencia de un modelo “desarrollista” de construcción de capacidad institucional e infraestructura por parte del Imperio español hacía aún más difícil el propio accionar de la administración pública colonial.

Aún más, la precaria y selectiva presencia de autoridades coloniales se explica, según Acemoglu y Robinson (2012), por la búsqueda de un modelo patrimonialista y de rentas extractivas, más que por el objetivo de desarrollar presencia y capacidad administrativa para construir Estado. Cómo menciona Kalmanovitz (2008), los cargos públicos eran parte de un proceso de venta/subasta por parte de la Corona y eran “adquiridos” por criollos y otros actores en busca de estatus y títulos. No obstante, a pesar de dichas prácticas —muestra Jaramillo (1989)—, había una administración pública enfocada en ideas de racionalidad y funcionalidad, con ciertos rasgos burocráticos, que según el autor era “reglamentarista”, “intervencionista” y muy burocrática con limitada capacidad. Recuerda Jaramillo Uribe la frase famosa de “se obedece, pero no se cumple”, que caracterizaba los retos de la implementación de las directrices de Madrid en las colonias americanas y que sería emblemática de los retos de las sociedades prismáticas que acuñaría Fred Riggs (1964) al hablar de casos como el de la futura administración pública colombiana con sofisticadas leyes y muy débil implementación.

Al mismo tiempo la propiedad de la tierra se convierte en un factor clave del proceso de poblamiento y configuración del territorio (Kalmanovitz, 2008). La encomienda y la mita implicaron la configuración de un modelo de propiedad de la

tierra a gran escala que después también sería determinante para definir modelos de movilidad y desplazamiento de la población hacia la periferia en lo que hoy es el territorio de Colombia. Esto no es sorprendente en la medida en que el modelo administrativo de la Colonia tomó tiempo en definirse, hasta finales del siglo XVI e inicios del XVII, siguiendo un diseño administrativo (Serrera, 2009) particularmente pensado para el modelo extractivo que planteaba.

En conclusión, a pesar de intentar plantear en el virreinato un modelo de Estado burocrático y buscar fortalecer la capacidad del aparato administrativo, siguiendo los lineamientos del modelo imperial español (especialmente como parte de las reformas borbónicas), los arreglos institucionales reflejan fuertes formas de patronazgo, clientelismo y nepotismo. Estos limitaron enormemente la capacidad administrativa del incipiente Estado, y llevaron a una evidente opacidad en reglas, alcances y funciones, a monopolios de poder, a ausencia de separación de poderes, a descoordinación y desconexión con la metrópoli, y a sobrerrepresentación de grupos de élite en la administración pública colonial. La precaria administración pública colonial apenas se prestaba para sostener el modelo extractivo de la Colonia.

Segundo momento: la independencia y la búsqueda (violenta) de un modelo político administrativo

Un segundo momento se encuentra a partir de los movimientos independentistas, que entre 1810 y 1819 dan paso a la creación de un nuevo Estado nación a partir de la entonces Nueva Granada. Primero, mediante la asociación de estados independientes como parte de la Gran Colombia (actuales territorios de Venezuela, Colombia, Panamá y Ecuador) y desde 1830 como un Estado nacional que empieza a buscar de forma desesperada su esencia y forma durante las siguientes décadas. El resquebrajamiento del Imperio español y de su limitada capacidad administrativa desempeñaron un papel clave en los procesos de emancipación que resentían los cada vez más evidentes esfuerzos de la Colonia española por centralizar aún más el poder, ampliar la estructura tributaria y acrecentar el número de impuestos (Ocampo, 1989).

La transición de la Colonia al período republicano implicó en materia administrativa principalmente la conservación de buena parte de las (precarias) estructuras y los procesos administrativos y económicos intervencionistas ideados por los españoles (Melo, 1989; Tirado, 1989), pero también un creciente conflicto acerca del nuevo camino por recorrer en la definición del modelo político administrativo. Solo como una idea de la turbulencia de la época que siguió a la declaración de independencia, diferentes textos y escritos la han denominado *la Patria Boba*, como un período dominado por la violencia para la definición de diferentes elementos y formas de materialización del Estado. Violencia que caracterizará la historia misma

de Colombia y el proceso de construcción de un Estado nación y su administración pública. El siglo XIX se definió entonces para la nueva nación en medio de altos litigios y disputas alrededor del alcance y las formas de gobierno y administración que se debían seguir.

De acuerdo con diversos historiadores, la discusión inicial de las nacientes repúblicas se centraba más en el marco normativo que en la definición de un modelo de administración y el diseño de un aparato institucional/organizacional orientado a la creación de la capacidad estatal (Jaramillo, 1989). Sin embargo, parecía haber ciertas claridades o coincidencias que facilitaron el tránsito de un Estado amplio en materia tributaria sin presencia estatal, a uno con menores tributos y no necesariamente mayor capacidad o intervención en diferentes áreas de política pública. El modelo de Estado durante ese período seguía siendo centralista y la definición de ciudadanía era limitada por la posición social y la posesión de un patrimonio. No obstante, esta época fue muy activa en la movilización de ideas sobre el papel y alcance de la administración pública. Por ejemplo, con el papel de Florentino González en la elaboración de su tratado en 1840 sobre los temas administrativos de la nueva república (González, 1840) y el de Cerbeleon Pinzón con su trabajo de 1847.

Había, de hecho, una cierta idea de diseñar un Estado pequeño, minimalista, en reacción al alto intervencionismo del mismo modelo colonial español. Melo (1989) destaca la definición ideológica de liberales y conservadores dentro de sus múltiples divergencias, alrededor de un cierto liberalismo económico que clamaba por un Estado limitado, con espacio amplio para la actividad privada, bajo gasto público y un papel activo de los privados en temas como educación y construcción de infraestructura, que, sin embargo, estaba restringido por las propias capacidades precarias del incipiente sector privado. Todo esto culmina en un mayor intervencionismo estatal, si bien se buscaba reducir, por ejemplo, la inercia del modelo tributario colonial que se veía particularmente amplio y opresivo, y la mejora de los fiscos regionales, aun cuando el modelo de ingresos apenas permitía cubrir los gastos de funcionamiento (Melo, 1989).

Los diferentes proyectos de constitución de capacidad estatal al final terminaron con un modelo político-administrativo limitado e incapaz de cubrir el territorio. La obsesión por la definición de un marco político-normativo cercano a los intereses de cada partido implicó que entre 1830 y 1886 el territorio de la Nueva Granada (hoy Colombia) enfrentara fuertes enfrentamientos y guerras civiles, tres golpes de Estado, elaboración de seis constituciones diferentes, que se alternaron entre aquellas de orientación liberal federal (usualmente buscando el desarrollo de un modelo orientado a romper con la herencia colonial, abrir espacio a otros grupos sociales y buscar la liberalización económica) y otras de visión conservadora centralista (modelo orientado a fortalecer un pequeño Estado y con menor presencia estatal). Fue una violencia descentralizada frente a un Estado central incapaz y pobre (Tirado

Mejía, 1989), que de hecho va a caracterizar la evolución de la administración pública colombiana, y va a ser en este momento y en los siguientes, fuente central de cambios y búsquedas de reformas (Sanabria Pulido y Velásquez, 2021). Dicho proceso prolífico de generación de marcos constitucionales tendría un momento clave en la Constitución de Rionegro de 1863 y continuaría hasta la expedición de la Constitución de 1886 que, si bien luego tendría un número considerable de reformas, se mantuvo durante más de un siglo.

En conclusión, este segundo momento aparece con una dualidad en la que una fuerte inercia y esfuerzos de conservación del aparato administrativo colonial son enfrentados por diferentes fuerzas que pretenden abrir el espacio político y económico a diversos grupos para definir un Estado más orientado al liberalismo económico. Las tensiones partidistas y la violencia permanente que caracterizaron esa época afectaron las posibilidades de crear capacidad administrativa y presencia en el territorio, a pesar de la existencia de una fuerte movilización de ideas acerca de los modelos que debía seguir la nueva república (González, 1840; Pinzón, 1847). La acumulación de tensiones políticas y la permanente violencia alrededor de los recursos y la nómina pública caracterizó este período, una violencia que en el futuro permanecería como rasgo clave del proceso de evolución del Estado en el país. Por otro lado, la falta de definición del alcance y papel del Estado determinarían un período muy precario de desarrollo de la administración pública colombiana con muy escasa presencia y mínima capacidad en el territorio nacional. De nuevo aparecería la frase que caracteriza al caso colombiano: más territorio que Estado.

Tercer momento: centralización, clericalismo, Estado mínimo y violencia

Un tercer momento tiene lugar con la expedición de la Constitución de 1886, propiciada con el triunfo de la Regeneración, luego de múltiples guerras civiles, y que proclama el fin del federalismo y la llegada del centralismo. Un Estado mínimo, enfocado en unas pocas funciones y con fuertes restricciones en seguridad, soberanía y justicia, que, en los años subsiguientes, según Bushnell (1997), estaría caracterizado por alta pobreza fiscal y baja presencia en el territorio. Un período altamente marcado por la violencia como buena parte de los procesos de definición del papel y alcance del aparato administrativo público en Colombia, con una fuerte participación de la Iglesia, en oposición a la Constitución de Rionegro de 1863, pero con el desarrollo de algunas incipientes instituciones que serían determinantes para la posterior evolución del Estado colombiano.

El modelo administrativo planteado por la Constitución de 1886 se caracteriza por un fuerte acento conservador. Es centralista, con una visión minimalista sobre funciones y sectores de intervención, paradójicamente proteccionista, muy limitado en la provisión de bienes y servicios públicos, cerrado en la definición de ciudadano

atada a la propiedad y el alfabetismo, y limitada al género masculino. Además, con una Iglesia católica a cargo de buena parte de la implementación de diferentes actividades de la política social, salud y educación.

También fue muy limitado en materia tributaria: los ingresos del fisco casi no crecieron en ese período (Melo, 1989). Sin embargo, en esta época se propone la creación del banco central y la implantación del papel moneda y el dinero de curso forzoso como rasgos claves de generación de unidad nacional (Tirado Mejía, 1989). Igualmente, se retoma la idea de una república unitaria, dividida en departamentos, no estados, y el presidencialismo se erige como un aspecto determinante del modelo colombiano (Maya, 2012). En general, hay un enfoque predominantemente tradicional y católico en la concepción del papel del Estado y de su alcance en la prestación y provisión de bienes y servicios públicos, que marcaría la ausencia del Estado a nivel territorial y sectorial durante buena parte del siglo xx.

En este período se observan, de acuerdo con Fernán González (2014), los inicios de un modelo bipartidista que permitiría el surgimiento de redes regionales de poder articuladas al centro del Ejecutivo, y alrededor del cual se fortaleció la integración de la nación, pero más por un sentido de pertenencia a un partido que por un sentido mismo de identidad nacional (González, 2010). De acuerdo con el autor, dicho modelo también propició el fuerte desarrollo de instituciones patrimonialistas y clientelistas alrededor de lo estatal, al cual solo se accedía mediante la pertenencia a uno de los partidos, prácticas que permanecerán hasta nuestros días (García y Revelo, 2010) y que, de alguna forma, explican la ferocidad histórica con la que diversos actores políticos y sociales han buscado el poder sobre la nómina estatal y el presupuesto en Colombia.

Luego de la guerra con Perú —que apareció como un espacio para la integración nacional de las élites partidistas regionales— la presencia del Estado se mantiene en niveles bajos. Este período coincide con el final de la larga hegemonía de Gobiernos conservadores (entre 1886 y 1930) que, si bien estuvo caracterizada por una escasa actividad estatal (Bushnell, 1997), sentó las bases para la constitución de un nuevo marco institucional y algunas organizaciones estatales, por ejemplo a partir de los resultados de la Misión Kemmerer, cuyas recomendaciones fueron fundamentales para configurar las instituciones y organizaciones de la política monetaria y el banco central.

Durante este período se empieza a dar una cierta tecnificación de la agricultura, se expande la ganadería y se sientan las bases de un incipiente desarrollo industrial (Kalmanovitz, 1994). Además, según el mismo autor, la propiedad de la tierra y el papel de los latifundistas en la vida política del país limitaron cualquier posibilidad de desarrollo capitalista y de capacidad estatal. Otro aspecto clave para la administración pública y las políticas públicas en el país fue el surgimiento de incipientes grupos de interés y de presión que empiezan a aparecer como actores clave de la esfera política desde la sociedad civil y el sector privado (Vélez, 1989).

Estos buscan precisamente el predominio social, complementando lo que otros actores intentaban configurar por medio de los partidos políticos. Como afirma Gabriel Silva Luján (1989), los terratenientes defendían un país feudal y clerical, y los comerciantes buscaban profundizar el liderazgo económico, la secularización y el trabajo libre.

Así, este período de incipiente desarrollo se caracterizó por continuar con un Estado precario, con poco alcance geográfico y limitada agenda, pero en el cual se dieron algunos avances normativos hacia el mejoramiento del marco institucional y la creación de algunas iniciales instancias encargadas de la política monetaria y otras capacidades para el desarrollo de la economía y la industria. El enfoque de la Regeneración y de la Constitución de 1886, sin embargo, para buscar el “orden” en el país, conservaría la idea de un Estado minimalista, centralizado, concentrado en la figura presidencial, sin mayor capacidad de implementación, con una fuerte conexión con la Iglesia católica en los asuntos sociales (Melo, 1989) y con una búsqueda de integración y unidad nacional, pero sin mayor presencia estatal en el territorio.

Cuarto momento: patronazgo, violencia e intentos de modernización

El cuarto momento se identifica a partir de la década de 1930, cuando se empiezan a hacer evidentes esfuerzos, principalmente *de jure* (como será tradición en Colombia), para separar las interferencias políticas en la administración pública (la inalcanzada dicotomía) y sentar las bases para la capacidad administrativa, especialmente por parte de los Gobiernos de la llamada República Liberal. Un momento clave de reformas surge a partir de la reforma constitucional de 1936 en el Gobierno de López Pumarejo, que intentaba, entre otras cosas, modernizar la administración pública. Esos esfuerzos, al igual que los que los proseguirán en las siguientes décadas, serán infructuosos durante el siglo xx, pues su aprobación y cambio quedará en manos de los mismos políticos que se beneficiaban del *statu quo* de patronazgo político y clientelismo, es decir, un marco de incentivos poco proclive al cambio. Este fenómeno de asignación de cargos públicos con fuerte interferencia de actores políticos seguirá fuertemente arraigado en la historia de Colombia durante el siguiente siglo y hasta nuestros días.

En 1938, Carlos Lleras Restrepo, como parte de un fuerte enfoque tecnocrático inusual hasta entonces, presenta el primer proyecto para diseñar una carrera administrativa buscando independizar el servicio civil de los padrinos políticos y clientelares. Sin duda este proyecto era consistente con reformas clave que fueron introducidas con la reforma constitucional de 1936 y que se encaminaban a fortalecer el aparato estatal. No obstante, dicho esfuerzo fue infructuoso frente al poder de los actores políticos y legisladores. Por el contrario, se presenció una mayor beligerancia y violencia en la lucha por el poder y los cargos públicos, y una fuerte polarización

en los partidos Liberal y Conservador alrededor de figuras con posturas radicales como Jorge Eliécer Gaitán y Laureano Gómez. El asesinato de Gaitán en 1948 trajo consigo un recrudecimiento de la violencia política bipartidista que se exacerbó durante casi una década y nuevamente expulsó población campesina, ahora con mayor ahínco, hacia zonas urbanas.

No obstante, 1949 marca un momento clave en el que Lauchlin Currie dirige la Misión del Banco Mundial, frente a una solicitud de préstamo de Colombia (Sáenz, 2001), la cual delinearía aspectos clave del modelo administrativo del Estado colombiano en los años siguientes, si bien estos no se implementaron en su totalidad. En este período, más allá de esos fallidos intentos de reforma, las prácticas de patronazgo político y clientelismo se mantuvieron vigorosas y se robustecieron, lo que crea un perfil muy claro en el caso colombiano de lo que en administración pública se llama el modelo de “administración temprana”, caracterizado por el personalismo, los amiguismos, las herencias de cargos y partidismo en la asignación de cargos públicos. Estas prácticas tendrán tal tenacidad en este país latinoamericano, que no solo caracterizarán un Estado precario y débil, sino que generarán nuevas escaladas de violencia hasta bien entrado el siglo xx. Ni siquiera con los cambios institucionales generados por el plebiscito de 1957 y después con las definiciones de la Constitución de 1991 se podrán empezar a erradicar las prácticas clientelistas y de patronazgo político en Colombia, que luego volverían a través de las prácticas de contratación temporal.

De hecho, este cuarto momento es clave para que se arraigue ese modelo de administración temprana en Colombia. El interés en la nómina de cargos públicos como botín se acrecentará y pondrá la violencia de nuevo como rasgo característico de la evolución de la nación colombiana y de su administración pública. Los cambios en el poder entre los dos partidos tradicionales se dan en medio de fuertes confrontaciones y siguiendo un marcado modelo de patronazgo político, al estilo del *spoils system* de Estados Unidos. En el contexto de tensión bipartidista, la nómina de cargos públicos será definida o cobrada en violentas luchas fraticidas partidistas.

Como consecuencia de la radicalización del sangriento patronazgo político colombiano, la asignación de cargos públicos obedecía poco a la idoneidad y al mérito y más a los intereses de élites políticas nacionales y regionales, lo que generó un período de décadas en las que continúa la baja capacidad estatal y precaria presencia en territorios marcados por el conflicto partidista. No obstante, la violencia marcaría un nuevo fenómeno colectivo, expulsando poblaciones del campo a las ciudades y a territorios alejados, creando nuevas demandas de bienes y servicios públicos a partir de urbanización y el crecimiento de poblaciones en pobreza en zonas urbanas y periféricas. A pesar de los intentos que se iniciaron en esta etapa para configurar una burocracia profesional, independiente de la política, los actores políticos limitaron en las siguientes décadas cualquier posibilidad de romper

con la asignación política de los cargos públicos (Sanabria Pulido, 2010), lo que afectó cualquier posibilidad de mejora en el mérito y la capacidad institucional de la administración pública.

Como consecuencia, las debilidades administrativas empezarían a pasar su cuenta de cobro al politizado y débil Estado colombiano. Una nación con más territorio que Estado empezaría a encontrar dificultades para controlarlo. El modelo de alta representación partidista que disminuía la capacidad administrativa, combinado con la creciente violencia, hicieron que los Gobiernos de los dos partidos empezaran a reconocer sus limitaciones para mantener el Estado de derecho y el orden público, pues ante cada cambio de Gobierno, las partes involucradas, o bien reservaban la escasa capacidad administrativa únicamente al servicio de los intereses del partido de turno, o bien se organizaban de forma armada para responder al monopolio establecido por la contraparte.

La lenta evolución en Colombia de la configuración de burocracias independientes y profesionales durante décadas y hasta el día de hoy es indicativa del alto costo que ha tenido históricamente para esta nación no contar con un servicio civil conformado mediante un mecanismo de provisión de cargos públicos basado en el mérito y no en filiaciones políticas ni relaciones clientelistas. Lo cual, en un país con baja centralización de poder (como lo afirman Robinson y Acemoglu, 2012), con una connivencia de élites locales y nacionales para la extracción de rentas con modelos patrimonialistas (Robinson, 2013) y con una administración pública poco idónea (Sanabria Pulido, 2010), hacía aún más difícil el desarrollo de la capacidad institucional estatal.

En este modelo arraigado de “administración temprana” y patronazgo político, que en Colombia se ha mantenido por décadas, los Gobiernos de turno se concentraban más en esforzarse por mantener su estabilidad y escasa gobernabilidad que en propiciar planes y políticas que permitieran fortalecer la presencia estatal y su capacidad para una efectiva provisión de bienes y servicios públicos. En este contexto, y como lo plantea González (2010), los movimientos de desplazamiento, consecuencia de diferentes factores (violencia, pobreza, baja democratización en la propiedad de la tierra, etc.) presentes históricamente en el caso colombiano, empiezan a visibilizar de forma clara la enorme incapacidad del Estado para responder a las necesidades de la población.

En general, este cuarto momento, si bien es una continuación de la senda violenta que caracteriza la historia y evolución de la administración pública, pone en primer plano la trágica relación entre violencia, debilidad estatal y clientelismo, que se define como un rasgo característico de la evolución de la administración pública de este país (Sanabria Pulido y Velásquez, 2021). También este momento destaca los enormes costos que ha implicado para Colombia no contar con burocracias independientes y profesionales, cuyos cargos se asignen con criterios de idoneidad y mérito. En diferentes momentos incluso el partidismo y la politización en la asignación

de cargos llegó a las fuerzas armadas (Reyes, 1989) y se convirtió en un catalizador de la violencia partidista por los cargos y por el poder, lo que le costó a la sociedad colombiana cerca de trescientas mil vidas, de acuerdo con Gabriel Silva (1989).

Así, el conflicto escaló a niveles insondables y alcanzó visos de guerra civil en varias regiones del país, lo que constituyó un “derrumbe parcial del Estado” (Reyes, 1989; Tirado Mejía, 1989c). El precario orden establecido se resquebrajó y los partidos políticos acudieron de nuevo a la convergencia como mecanismo de retorno a un cierto orden social. Ese contexto de inestabilidad y el alcance de la crisis abrieron paso a la presencia de Gobiernos militares en Colombia con el apoyo de los actores políticos, lo que llevó a un quiebre en la historia colombiana, cuya democracia ha sido usualmente rotulada como una de las más longevas de la región (al menos desde el punto de vista de la presencia de elecciones). Estos Gobiernos militares fueron vistos inicialmente como Gobiernos de transición, mientras las élites partidistas tradicionales buscaban acuerdos para asegurar la pacificación del país frente al recrudecimiento del conflicto y la violencia política. Los procesos políticos y la exacerbación del conflicto partidista revelarían esa obsesión colombiana por lo político más que por lo administrativo que, sin embargo, sentaría las bases para la búsqueda de un cambio estructural en el *statu quo* administrativo del país en el siguiente período, como veremos a continuación.

En conclusión, este período se caracterizó por un fortalecimiento del patronazgo político y el clientelismo en la administración pública, en un marco partidista altamente conflictivo. No contar con una burocracia independiente y profesional basada en el mérito le costaría a Colombia muchas vidas y habría de asumir otros costos sociales. Los incipientes esfuerzos hechos para poner en marcha un servicio civil meritocrático no encontraron ni encontrarían eco en actores políticos, poco interesados en desmontar el efectivo mecanismo de lealtades y clientelismo en el empleo público, que aceitaba el funcionamiento de los partidos y las alianzas de las élites locales y nacionales. No obstante, por cuenta de la ausencia de un marco institucional adecuado para la administración pública, y como respuesta al agravamiento de la violencia bipartidista, líderes políticos, junto con gremios y otros actores, propondrían conjuntamente la búsqueda de la pacificación, y la reformulación de políticas clave para mejorar la gobernabilidad, reducir la violencia y fortalecer el aparato estatal a partir de un acuerdo entre los líderes de los partidos tradicionales (García y Revelo, 2010).

Quinto momento: búsqueda de pacificación y modernización estatal, intentos y fracasos

Los Gobiernos de Rojas Pinilla y la junta militar se caracterizarían por un modelo autoritarista y un claro enfoque conservador que, en el caso de Rojas Pinilla carecía,

de acuerdo con Álvaro Tirado Mejía (1989), de una visión clara o definida sobre la administración pública y el manejo del Estado. Su plan de Gobierno parecía principalmente enfocado en el agro y en hacer presencia en zonas rurales, con variadas estrategias para fortalecer actividades agropecuarias. Diferentes fuentes describen también su enfoque en la construcción de infraestructura de transporte y comunicaciones, pero también un cierto derroche en el gasto público por medio de diferentes programas asistencialistas que llegaron a sugerir cercanías con el populismo peronista (Tirado Mejía, 1989).

Mientras tanto, los partidos, especialmente por la cercanía de Rojas Pinilla al conservatismo, seguían manejando la nómina de cargos públicos por medio de clientelismo y patronazgo político, lo que no ayudaba a pacificar el conflicto partidista. La renuncia de Rojas sería seguida por una junta militar con cinco miembros cuyos objetivos era garantizar que luego de un año se llevaran a cabo elecciones y que, por medio de los pactos de Sitges y Benidorm que darían paso al Frente Nacional, se planteara un conjunto de reformas clave (Dávila, 2015), entre ellas el establecimiento del servicio civil y la carrera administrativa como mecanismo para evitar las tensiones bipartidistas y la violencia engendrada por las luchas clientelistas para obtener cargos públicos.

En 1957, luego de una década turbulenta, caracterizada por Gobiernos con períodos irregulares y coaliciones entre los partidos; un intento de reforma constitucional para eliminar aspectos clave de la reforma de 1936; una dictadura militar de Gustavo Rojas Pinilla apoyada por los partidos políticos tradicionales; múltiples alcaldías militares a lo largo del país (Tirado Mejía, 1989), y una posterior junta militar de Gobierno, se realiza un plebiscito como estrategia de los actores políticos para buscar gobernabilidad y reestablecer el “orden”. Por medio de dicha estrategia, los líderes bipartidistas buscaron encontrar apoyo político para la creación de un nuevo espacio de gobierno en medio de la crisis institucional, pero también nuevas condiciones y prioridades de política pública, con miras a desescalar el conflicto. Los partidos políticos tradicionales buscan crear espacios de concertación frente al desajuste de la escasa gobernabilidad y la fuerte crisis institucional y de orden público a lo largo de un territorio débilmente gobernado, con muy escasa presencia de un aparato administrativo e incapaz de crear institucionalidad y generar calidad de vida para los ciudadanos a lo largo del territorio.

Se intentó revivir la reforma del servicio civil de Lleras Restrepo de 1938, dos décadas después, en 1958, nuevamente en búsqueda de fortalecer la Rama Ejecutiva, construir capacidad estatal y profesionalizar el servicio civil, pero de nuevo con un alcance limitado. Si bien este período (1958-1970) se puede caracterizar como de alta actividad y fortalecimiento de la arquitectura estatal mediante el diseño y la creación de nuevas entidades públicas especializadas, particularmente como parte del Ejecutivo central; los esfuerzos por consolidar una carrera administrativa y el mérito, como la base para la conformación de un servicio civil profesional e independiente

de influencias políticas, fueron nuevamente infructuosos, tal como sucedió antes y seguiría igualmente en varios momentos de la historia colombiana.

En ese contexto, si bien el Frente Nacional se propuso modificar los mecanismos políticos de asignación de cargos públicos, organizar la clasificación de empleos y constituir cuadros funcionales, el fuerte arraigo de las prácticas clientelistas dificultó que los mismos políticos y grupos de interés permitieran el avance de dichas reformas (Sanabria Pulido, 2010). Así, la consolidación de la carrera administrativa y la profesionalización e independización de la influencia política del servicio civil colombiano muestran un rasgo particular en los años sesenta que será característico a lo largo del siglo xx (Sanabria Pulido, 2010): amplios esfuerzos normativos, provenientes usualmente de misiones extranjeras creadas para dichos propósitos, pero con escasas posibilidades reales de implementación por el mismo contexto de actores involucrados en la toma de decisiones.

Después, en los años setenta, luego del auge reformador del Frente Nacional, el Estado nuevamente vuelve al predominio de prácticas clientelistas y al fortalecimiento de maquinarias políticas alrededor del funcionamiento de la administración pública. Aunque en dicho período se fortalecieron las bases de la Rama Ejecutiva mediante la creación de diferentes entidades especializadas, diversos autores califican de fracaso tales intentos reformadores (García y Revelo, 2010). Los mismos autores afirman que a partir de dicho fracaso el lapso siguiente se caracteriza por la radicalización del modelo clientelista, que le da nuevos aires al sistema de élites políticas locales y barones electorales municipales y departamentales. Dicho proceso resulta entonces clave para la persistencia de un débil servicio civil, altamente fragmentado en el ámbito nacional, centralizado y que seguía respondiendo a un modelo clientelar, de forma manifiesta en los departamentos y municipios.

En este contexto, el Estado colombiano, y en particular la nómina estatal, continuaron siendo el botín principal, si bien con menos violencia alrededor de los cargos públicos, pero con una muy baja capacidad para debilitar los intereses de gamonales y actores políticos locales fuertemente enquistados en el Estado mediante poderosas maquinarias políticas. Sobre este período, Orjuela (2010) afirma que, ante la ausencia de populismo, la exclusión de las clases populares y el escaso rol de élites progresistas surge una alta movilización social y se fortalecen los movimientos de guerrillas. También afirma el autor que en este período se exacerban las maquinarias electorales, lo que inicia un proceso de desprestigio de los partidos políticos. También inician, según diversos autores, evidentes choques entre los técnicos y los políticos (Orjuela, 2010), que han sido característicos del caso colombiano. Dichos choques pueden ser una variable explicativa de la sistemática dificultad para avanzar que han tenido los procesos de reforma del Estado en el caso colombiano, incluyendo principalmente la constitución de una burocracia profesional e independiente. En este contexto, la profesionalización del servicio civil y la configuración de un modelo de carrera administrativa aparecían como una de las amenazas tecnocráticas más

directas hacia los equilibrios establecidos por los gamonales, caciques y líderes políticos, con amplio control social y económico de los equilibrios locales y con suficiente poder para definir cargos y cambiar nóminas. A este resurgimiento del modelo clientelista político le sigue el ascenso del narcotráfico y el proceso de triangulación entre el conflicto armado y el tráfico de drogas, que sin duda tuvo un impacto considerable en lo estatal.

Este quinto momento está caracterizado entonces por los intentos de conciliación y pacificación para establecer, entre otros objetivos, un mínimo de capacidades estatales con el fin de mejorar la presencia estatal y definir unas reglas de juego que disminuyeran la violencia política fuertemente catalizada por las luchas por el poder, el manejo presupuestal y los nombramientos en los cargos públicos entre dos partidos clave. El período que va desde 1957 a 1970 probablemente representa una época de crecimiento rápido en la estructura de la administración pública colombiana, en cuanto a la creación de organizaciones públicas, particularmente en el ámbito nacional. A pesar de ello, el avance lento en la definición de mecanismos y criterios técnicos para la administración pública, el fuerte papel de los políticos frente a una tecnocracia apenas naciente y la ausencia de un marco institucional adecuado para mejorar las capacidades del aparato público (en presupuesto y personas) caracterizarían una época en los años setenta con enormes frustraciones y nuevamente con el predominio de lo político sobre lo administrativo en Colombia.

Sexto momento: amenazas institucionales, Estado en crisis y el surgimiento de una nueva república

Surge, entonces, un sexto momento en los años ochenta, cuando diferentes fuerzas negativas configuran retos importantes para la escasa capacidad institucional y administrativa del Estado colombiano. Desde los años setenta, dada la connivencia de violencia, maquinarias políticas y la baja capacidad institucional territorial, el narcotráfico asciende fuertemente en la esfera económica y política, incluso llegando a capturar diferentes instancias de poder en altos niveles. El conflicto interno se agudiza con los diferentes movimientos guerrilleros y paramilitares, si bien paralelamente se dan acercamientos y negociaciones entre el Gobierno de Belisario Betancur con algunos de esos grupos en busca de procesos de paz. La violencia, las guerrillas y el paramilitarismo empiezan a configurar un complejo marco de política pública con múltiples *wicked problems* para un país que apenas contaba con algunas décadas de construcción de capacidad administrativa.

Como consecuencia de la violencia política y la pobreza prevalente, el país empieza a reconocer su esencia más urbana debido al fuerte desplazamiento de las décadas anteriores desde las zonas rurales hacia las crecientes urbes. En medio de estas problemáticas, también el Estado vio altamente retada su capacidad debido a

masivos desastres naturales, el incremento de la desigualdad y el recrudecimiento de la violencia a lo largo y ancho del país. Además, el terrorismo y los magnicidios aparecen en esta década como una de las armas de más frecuente uso por parte de diferentes actores ilegales como mecanismo de presión para generar o bloquear cambios en política pública, lo que pone en riesgo la estabilidad de la nación con ataques directos a la institucionalidad, la justicia, sus actores políticos y la sociedad misma. Paralelamente en dicho período, el Gobierno del presidente Virgilio Barco sienta las bases de las primeras reformas que empiezan a crear un nuevo marco institucional que daría las bases para la llegada de la nueva constitución política, con un fuerte enfoque en la descentralización y la creación de mayor capacidad institucional en un contexto retador en materia económica y social.

Los finales de los años ochenta marcan un momento clave en el proceso de evolución del Estado colombiano, cuyo inicio se observa a partir de la definición de la elección popular de alcaldes en 1988 y de gobernadores poco tiempo después. Dichos cambios surgen en un contexto de alta movilidad social, en el que diferentes sectores de la sociedad, particularmente los jóvenes universitarios, clamaron por un nuevo marco constitucional que permitiera responder de forma más efectiva a los múltiples retos a los que se enfrentaba la débil arquitectura institucional colombiana. Este movimiento estudiantil se da en el período de un Gobierno con un espíritu reformador y aperturista, el Gobierno de César Gaviria, que apoya el llamado a conformar un cuerpo constituyente que escriba una nueva constitución. Así, en respuesta a las demandas ciudadanas, se llama a elecciones de asamblea constituyente a la población en pleno proceso de reinserción a la vida civil del movimiento guerrillero M-19 y se crean espacios para la participación de diferentes movimientos más allá de los movimientos políticos tradicionales (indígenas, campesinos, intelectuales y académicos). Esta configuración de factores le dio un alto nivel de legitimidad social al proceso de definición de la nueva constitución por su alta representatividad y diversidad social.

El resultado de dicha configuración fue entonces la Constitución Política de 1991, que definió a Colombia como una república unitaria descentralizada, y que le da un marco más sólido a su administración pública, antes inexistente. Se asume un fuerte enfoque descentralizador en materia de política social, se establece el Estado social de derecho como base del Estado colombiano, al crear múltiples entidades y funciones para su alcance, y se estableció a nivel constitucional el mérito como proceso fundamental de acceso a los cargos de la función pública en el marco de la Constitución. Elevar la profesionalización del servicio civil al nivel constitucional constituyó un esfuerzo sin precedentes por reducir las históricas presiones clientelistas y patrimonialistas al aparato estatal, y una respuesta desde diferentes sectores, no identificados con la política tradicional, para construir un nuevo marco de acción para el aparato estatal colombiano, en la búsqueda de una mayor y más efectiva capacidad institucional frente al complejo reto de guerrilla, narcotráfico y pobreza.

La década de los noventa implicó importantes cambios en la forma de actuar y los recursos a disposición del Estado colombiano. La nueva constitución llevó a la creación de un número considerable de nuevas entidades públicas y a una ampliación del espectro de temas de política pública en los que el Estado empieza a desempeñar un mayor papel (por ejemplo, medio ambiente, sistema penal, comercio, etc.), así como al fortalecimiento de los organismos de control y la configuración de diferentes mecanismos de pesos y contrapesos (*checks & balances*) entre las ramas del poder público. Como consecuencia de los mandatos constitucionales, la descentralización de la política social, salud y educación, se convierte en un foco claro para los Gobiernos de la época.

En general, este sexto momento plantea esfuerzos, luego de las bases definidas desde el plebiscito de 1957 y las posteriores reformas, por construir de forma más decidida mejores competencias en los diferentes ámbitos del gobierno y la administración pública. La profunda crisis institucional trajo consigo fuertes demandas ciudadanas por reformas y mejoras en la capacidad estatal que crearían un fuerte capital político para las reformas que antecedieron y tuvieron lugar como parte de la nueva constitución política. Este fue un período clave de cambio que sin duda marcó las bases de la construcción de una administración pública con mayor enfoque en la creación de un nuevo aparato administrativo, mayor presencia estatal y la participación de otros sectores en la implementación de las políticas públicas, cuyo espectro claramente fue ampliado como parte de la nueva carta política. Un nuevo país se abriría paso con una nueva estructura, un mayor enfoque regional y nuevas competencias y roles para la administración pública colombiana, como no se había visto antes de la Constitución de 1991.

Séptimo momento: implementación de la Constitución y eclecticismo en administración pública en Colombia

Los años noventa trajeron entonces como reto principal la implementación del nuevo marco constitucional y la adopción de diferentes modelos económicos y de administración del Estado. Si bien el Gobierno de Gaviria es reconocido por su fuerte enfoque económico, caracterizado por la apertura económica, procesos de ajuste fiscal y reforma, también sentó las bases para nuevos sistemas de salud y pensiones. El Gobierno siguiente de Ernesto Samper, aunque estableció su principal apuesta en el fortalecimiento de la política social como eje de la actuación estatal, se vio envuelto en escándalos que minaron su alcance y efectividad. Luego, el Gobierno de Andrés Pastrana se enfocó en el fortalecimiento del sector externo y la apuesta hacia los mercados y fuentes de inversión internacionales, mientras buscaba avanzar infructuosamente en procesos de paz con la guerrilla. En general, los Gobiernos de la época avanzaron en la constitución de tecnocracias especializadas (islas de

eficiencia) en algunos sectores y en la implementación de las principales determinaciones constitucionales.

No obstante, dichos Gobiernos tenían otro mandato altamente retador, proveniente de la Constitución Política de 1991 en cuanto a la reglamentación e implementación de lo establecido acerca de la profesionalización del servicio civil. Así, en los noventa, mediante diferentes leyes, la Ley 190 de 1995, que determinaba un nuevo estatuto anticorrupción; la Ley 443 de 1998, que reglamentaba aspectos clave de la carrera administrativa, y la Ley 489 de 1998, que definía aspectos fundamentales del funcionamiento de la administración pública, se hicieron evidentes las primeras propuestas normativas para superar las falencias que mantenían la provisionalidad (cargos no otorgados por concursos de selección) y las denominadas “nóminas paralelas” (contratación a término definido). A pesar de la importancia de su alcance, algunos aspectos de las leyes 443 y 489 de 1998 fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional y, en atención a errores de procedimiento, continuaron arraigándose las prácticas de patronazgo político, ahora mediante el mecanismo de provisionalidad (cargos de carrera sin concurso y con nombramiento directo) que se valieron nuevamente no solo de la ausencia de reglamentación, sino de la baja capacidad efectiva para implementar lo establecido constitucionalmente (Sanabria, 2010).

A partir de la década del 2000 continúa la implementación de los mandatos de la Constitución y el fortalecimiento institucional del Estado colombiano, si bien se empiezan a observar diferentes enfoques en los Gobiernos subsiguientes. En el 2002, el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez inicia un proyecto de reforma de la administración pública (PRAP) muy influenciado por las prácticas identificadas dentro de la Nueva Gerencia Pública, pero también recogiendo aspectos del modelo neoweberiano. Por lo mismo, el proyecto tuvo, en principio, un enfoque más de recorte y disminución de presión fiscal que un enfoque funcional y de fortalecimiento de capacidad institucional, si bien en lo funcional se encaminó a mejorar la orientación a resultados y a facilitar la adopción de algunas medidas básicas para fortalecer la gerencia pública en el Estado colombiano.

En este marco, y a partir de los esfuerzos infructuosos de la década anterior, en el 2004 se expide la Ley 909, que establece diferentes determinaciones en temas de carrera y de gerencia. A partir de dichos avances, en el 2005 la Comisión Nacional del Servicio Civil (creada por la Constitución de 1991) lidera el llamado de las primeras convocatorias masivas para la provisión de cargos con base en un proceso basado en el mérito. Fueron necesarios varios años para consolidar y materializar en su totalidad este proceso sin antecedentes en el Estado colombiano, lo que refleja los problemas de dotación y capacidad frente a la alta demanda de concursos que aun hoy aquejan a dicha comisión y que constituyen un adecuado caldo de cultivo para los procesos de patronazgo político que aun cuando han reducido su magnitud, permanecen subrepticamente, en especial en el contexto subnacional.

En el 2010, el nuevo Gobierno de Juan Manuel Santos reversó algunas de las reformas hechas por parte del PRAP durante el Gobierno de Uribe Vélez (por ejemplo, fusión de ministerios, supresión de cargos y entidades) e inicia un proceso con un enfoque propositivo acerca de lo público buscando fortalecerlo en cuanto a capacidad y recursos. Se fortalece el papel del DAFP, como entidad cabeza del sector de la función pública, y se le da relevancia al tema en la agenda gubernamental, particularmente por el interés de Colombia de acceder a la OCDE, que implica modernizar de forma consistente la política de talento humano en las organizaciones del sector público colombiano. En este contexto, se han creado nuevas agencias con un enfoque gerencial y orientado a resultados, emulando hasta cierto grado el modelo de los *Quangos* del Gobierno británico, y siguiendo un modelo de administración diferente al de las organizaciones públicas tradicionales.

En ese orden de ideas, si bien el Gobierno de Santos mantuvo la línea de gerencia pública iniciada por Uribe, avanzó hacia nuevos conceptos como el gobierno abierto, y dentro de este estimuló consistentemente aspectos clave como la creación de un *ethos* del servicio público y una mayor valoración del funcionario público, el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en el Gobierno, la adopción de esquemas modernos de compras estatales y contratación, la constitución de un *delivery office* para la Presidencia de la República, entre otros aspectos. Así mismo, el Gobierno por medio del DAFP avanzó hacia la constitución de unos lineamientos para la adopción de un nuevo modelo de gestión, el MIPG, reconociendo la importancia estratégica del talento humano en las organizaciones públicas colombianas (Sanabria Pulido, 2015, 2016) o de la innovación como práctica posible en lo público. El modelo de administración pública del Gobierno Santos incluyó la combinación de prácticas de diferentes modelos entre ellos la agencificación, el gobierno abierto y las prácticas de gobernanza.

En general, a pesar del mayor enfoque de Uribe hacia la Nueva Gestión Pública y de Santos hacia la Nueva Gobernanza Pública (Pollitt y Bouckaert, 2017), se hace evidente un interés de estas dos últimas administraciones por materializar las definiciones de la Constitución Política de 1991, y en particular por avanzar en la agenda hacia la consolidación de un aparato de gestión pública más moderno, orientado a la eficiencia, la efectividad y el servicio al ciudadano, aunque cada uno adopte enfoques diferentes. Estas dos administraciones reflejan de forma clara cómo la combinación de modelos, la colcha de retazos de prácticas y modelos, es un elemento característico de la evolución y estado actual de la administración pública colombiana (Sanabria Pulido y Leyva, 2022). Si bien cada Gobierno parece traer un enfoque particular, en el fondo se evidencia un mejoramiento en capacidades a partir de las décadas previas y las mejoras obtenidas por el marco institucional de la Constitución Política de 1991. Aun así, a pesar de las mejoras y los avances modernizadores, la administración pública colombiana contemporánea enfrenta retos complejos que han marcado su historia y la siguen marcando, tales como la baja presencia estatal y la violencia, el

arraigado patronazgo político y el clientelismo, la corrupción y la captura del Estado, y la heterogeneidad en la capacidad institucional en los territorios.

A modo de conclusión: tres coyunturas críticas en la administración pública colombiana; cinco siglos de parsimonia y seis décadas de velocidad creciente

El institucionalismo histórico plantea un modelo dual de desarrollo institucional caracterizado por largos períodos de estabilidad institucional determinados por la cadena de sucesos previos (dependencia del sendero, *path dependence*) que son alterados por pequeños pero poderosos momentos críticos de cambio (*critical junctures*) (Capoccia y Kelemen, 2007; Pierson, 2004). La revisión de la línea de tiempo de la modernización del Estado colombiano deja ver una evolución que se acoge a los postulados de este modelo. El análisis identifica siete diferentes momentos con elementos comunes de avance o retroceso en los procesos de modernización estatal. En esos siete momentos se observa una alta dependencia de la trayectoria y sistemáticos esfuerzos para mantener el *statu quo*, pero que han sido alterados fundamentalmente por *tres coyunturas críticas* clave.

Esas tres coyunturas comparten a su vez tres características comunes que han determinado su alto impacto al definir un nuevo rumbo en el proceso de modernización y reforma del Estado colombiano. La primera característica común es que las tres *tienen lugar en puntos máximos de largos períodos de alta turbulencia política y social*, lo que refleja el alcance de umbrales que necesariamente llevan a buscar un cambio de rumbo. Un segundo rasgo común que se observa en las tres es *la acumulación de suficiente capital político para avanzar reformas impopulares* y enfrentar actores y grupos de interés usualmente opositores de procesos de reforma y modernización que afecten sus apuestas particulares. En tercer lugar, las tres coyunturas se caracterizan por llevarse a cabo como *parte de procesos de reforma globales, incluyendo aspectos generales de la economía y la política*, en la línea de lo que establecen Echebarría y Cortázar (2006).

Llama la atención que, a pesar de revisar en este artículo los momentos clave desde la Colonia, las tres coyunturas críticas identificadas tienen lugar durante los últimos 130 años, lo que muestra la alta dependencia de la trayectoria que ha caracterizado los procesos de reforma del Estado en el caso colombiano, pero también un rápido dinamismo en las últimas décadas con tres puntos críticos que han significado un cambio de dirección. De hecho, es evidente que cada una de esas coyunturas críticas tiene lugar en el tiempo cada vez más rápido. Es decir, entre la primera coyuntura crítica y la segunda pasaron casi setenta años, mientras que entre la segunda y la tercera apenas transcurren 34 años, lo cual habla de la más rápida dinámica transformadora en las décadas del período más reciente de la administración pública

colombiana. A continuación, describimos las tres coyunturas críticas que han definido de forma clara una nueva senda para el Estado colombiano.

La *primera coyuntura crítica* (*critical juncture*) que define la administración pública colombiana se da alrededor de la Constitución de 1886. Se impuso un modelo de Estado mínimo, fuertemente clerical y pensado en la tenencia de tierra, con un enfoque fuertemente conservador. No obstante, la nueva constitución detuvo un largo período de crisis institucional caracterizado por un conflicto interpartidista, enfocado en las discusiones sobre el modelo de Estado y su administración. La pugna de las facciones políticas por el manejo de los recursos y los cargos públicos exacerbó la violencia y el profundo conflicto interno. Múltiples constituciones y cambios de modelo caracterizaron su período previo. Así, la Constitución de 1886 se enfoca en la centralización como mecanismo para facilitar la gobernabilidad y la autoridad, y define un pequeño Estado con muy liviana capacidad y escasa presencia en un amplio territorio. Los años siguientes, sin embargo, observarían la creación de una muy preliminar base para la construcción de capacidad administrativa e institucional. Esta combinación de Estado mínimo con más territorio que nación sería determinante para los retos que marcarían el siglo xx en Colombia y que definirían los principales retos del país.

La *segunda coyuntura crítica* tiene lugar en el período entre 1957 y 1968, luego del recrudecimiento de la violencia política, cuando los partidos políticos concilian y definen un modelo de Gobierno bipartito con rotaciones durante dieciséis años y con múltiples reformas relacionadas con la consolidación del aparato estatal, creación de nuevas entidades y fortalecimiento de la Rama Ejecutiva. Dichas determinaciones, al ser legitimadas por un plebiscito sin antecedentes en el caso colombiano, establecieron un alto nivel de capital político. El resquebrajamiento institucional proveniente de décadas de violencia y la acumulación de capital político proveniente del plebiscito facilitaron mayor cantidad de recursos destinados a la creación de capacidad ejecutiva en el nivel central, mayor presencia en las áreas periféricas del territorio y un número creciente de temas de política pública inexplorados (bienestar familiar, planeación, deportes, etc.). Este momento se plantea como el primer esfuerzo masivo por construir un andamiaje que fortaleciera la capacidad institucional de un Estado, hasta entonces, sin mayores herramientas para aproximarse al ciudadano y a la sociedad.

Finalmente, la *tercera coyuntura crítica* que define un cambio de trayectoria en la administración pública colombiana tiene lugar a finales de los ochenta y tiene un punto culmen en 1991 con la constitución política. En primer lugar, la elección popular de alcaldes y gobernadores altera el esquema de reglas de juego que facilitó históricamente el equilibrio de los poderes partidistas nacionales y locales. Por otra parte, la propuesta de una nueva asamblea constituyente alcanza una alta legitimidad, proveniente del agotamiento de la población con la incapacidad del Estado para asegurar la estabilidad y seguridad de una nación azotada por el narcotráfico, el conflicto interno y el terrorismo. Y, luego de la definición electoral, la participación

de amplios grupos de población más allá de los políticos tradicionales permitió que la carta planteara un nuevo modelo de Estado social de derecho, con mayor alcance y una agenda más amplia de temas que la constitución anterior. También sentó las bases de un modelo descentralizador, particularmente enfocado en el mejoramiento de la disponibilidad de recursos para la política social, con miras a dar mayor autonomía a las regiones. Todo ocurre en el marco de un Gobierno ampliamente reformador, orientado a transformar las estructuras económicas y políticas existentes y que propone un nuevo modelo de relacionamiento entre el Estado y el mercado. Con él viene un papel más activo de los enfoques económicos y fiscales en las reformas de la administración pública. Esta particular acumulación de capital político y legitimidad facilitó el avance de temas complejos, la creación de un nuevo Estado con nuevos ministerios y entidades remozadas, y un avance más evidente en la cobertura estatal hacia regiones con menor presencia del Estado. No obstante, la lenta reglamentación e implementación de varias de dichas reformas y postulados establecidos por la nueva constitución ha significado que muchos de los aspectos progresistas definidos por el constituyente han debido esperar una década o más para materializarse.

Los años recientes, si bien no configuran una coyuntura crítica, son de alguna forma el resultado de la tercera coyuntura. Las reformas de finales de los noventa y principios del siglo xxi buscaron implementar de forma lenta lo establecido por la Constitución de 1991, particularmente en lo relacionado con la consolidación de un servicio civil moderno y con el avance hacia un modelo influido por la nueva gerencia pública, y con un fuerte énfasis fiscalista y de política económica. Estos procesos de reforma se caracterizaron por avanzar lentamente en medio de una paradoja que obliga a que el país busque la profesionalización de su fuerza laboral y la ampliación de la presencia estatal, pero también la eficiencia fiscal, lo cual trae una perceptible contradicción en los objetivos (Sanabria, 2015, p. 24).

Si bien las primeras reformas de inicios de los 2000 se enfocaron en aspectos de eficiencia en el gasto, su efecto fiscal ha entrado en cuestión pues el gasto de personal se ha mantenido e incluso ha crecido en términos reales, particularmente en lo relacionado con la contratación de plantas temporales y en una baja calidad del empleo (Sanabria Pulido *et al.*, 2019). No obstante, el avance de la normatividad con la expedición de la Ley 909 del 2004 abrió la puerta al inicio de la definición de un nuevo modelo de empleo público basado en las determinaciones de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, que tuvo importantes avances a partir del alto capital político del Gobierno y por el papel más activo que empezó a desempeñar la Comisión Nacional del Servicio Civil. Estos ajustes se dieron también en medio de reformas globales en diferentes sectores de la economía y la política, y con importantes avances en seguridad y presencia en el territorio que facilitaron una mayor presencia estatal en áreas anteriormente desprotegidas o en poder de otros actores, lo cual facilitó su avance.

Las reformas subsiguientes han buscado un enfoque de fortalecimiento de la capacidad estatal, con miras a construir Estado y presencia de organizaciones estatales, frente a un interminable conflicto interno, y ante la necesidad de cubrir de forma más efectiva el territorio. Son evidentes en los últimos años importantes esfuerzos implementadores, orientados a definir y consolidar un nuevo modelo de empleo público, a modernizar la gestión pública por medio de tecnologías de la información, enfocados de forma consistente en el servicio al ciudadano, en mejorar la transparencia y en resaltar la valoración del servidor público (Sanabria Pulido *et al.*, 2015).

En general, el análisis de la evolución de la administración pública colombiana describe un proceso que, si bien se caracteriza por tres coyunturas críticas claras que generaron cambios estructurales, está marcado por el incrementalismo, tan característico de los procesos de cambio en políticas públicas (Lindblom, 1959). Cada coyuntura crítica no es más que la acumulación de factores y la agitación de variables que llevan inevitablemente a la búsqueda del cambio, al camino de la reforma como una tarea casi permanente del Estado colombiano desde mediados del siglo xx. Por otro lado, este análisis revela una administración pública cuya evolución en Colombia ha estado fuertemente acompañada y limitada por la violencia exacerbada y por un profundo conflicto alrededor de su estructura, el manejo de recursos presupuestales y el empleo público.

Esta característica la hace *sui generis*, incluso en el contexto latinoamericano. Un desarrollo marcado por momentos de cambio que comparten la llegada a umbrales y saturaciones ciudadanas frente a la incapacidad estatal o su baja presencia, los conflictos sangrientos y los rápidos cambios sociales. Así mismo, esta evolución se caracteriza por el predominio de la política frente a mejoras en la capacidad administrativa, avances burocráticos y tecnocráticos para la aún inalcanzada consolidación de servicios civiles profesionales e independientes de la política. Las más amplias reformas de la administración pública en Colombia han ocurrido en momentos en los que se juntan el alcance de un umbral histórico por turbulencia política o social, la acumulación de capital político y los procesos globales de reforma del Estado y de la economía, marcados, por ejemplo, por presiones fiscales (más que la búsqueda de mejoras en la capacidad del aparato administrativo).

En este orden de ideas, la dependencia de la trayectoria y la velocidad de los cambios muestran que los procesos de mejora de la capacidad estatal y la evolución de la administración pública en Colombia reflejan el concepto de instituciones de movimiento lento (*slow-moving institutional mechanism*) (Roland, 2004) del institucionalismo histórico en políticas públicas. Los cambios son lentos, pero van generando un fenómeno acumulativo que usualmente es catalizado por otros fenómenos o crisis sociales y económicas, que termina llevando a las reformas solo cada cierto tiempo. Eso quizás genera una contradicción y un círculo vicioso, en la medida en que los cambios son más difíciles de materializar tanto por lo ambicioso de las reformas como, especialmente, por la baja capacidad de implementación de un aparato administrativo

históricamente limitado y dominado más por la política que por la técnica, como ha sido característico de la historia de la administración pública colombiana.

Así, siguiendo un modelo de equilibrio punteado (Baumgartner y Jones, 2010), la lenta dinámica de cambio y construcción de capacidad en la Administración Pública Nacional y subnacional colombiana acumula frustraciones e incapacidades que llevan a momentos umbrales de agotamiento de la gobernabilidad y que motivan reformas. En esos momentos cumbre, como dejan ver las tres coyunturas críticas identificadas, surgen ambiciosas reformas que usualmente se quedan cortas en la implementación y devuelven a Colombia a ese grupo de naciones caracterizadas por ser sociedades prismáticas (Riggs, 1964). Este concepto está vigente en este caso en el que esta nación latinoamericana sigue luchando para mejorar su capacidad y tener un Estado y una administración pública que respondan de forma efectiva y homogénea a lo largo del territorio.

En general, el balance de la evolución de la administración pública colombiana indica que la lenta implementación de las reformas ha impedido la consolidación de evidentes enfoques ideológicos y a la vez ha generado en el acumulado un cierto eclecticismo en la definición de enfoques de la administración pública. Esto no solo por la presencia de modas que rápidamente se desvanecen y dejan de ser parte de la agenda de políticas públicas, sino empujado por la incapacidad de completar de forma efectiva los procesos de reforma previos. En ese contexto, la administración pública colombiana puede ser caracterizada actualmente como una colcha de retazos de diferentes aproximaciones de reforma (Pollitt y Bouckaert, 2017), un modelo híbrido en acción, tal como se puede observar en otras naciones latinoamericanas (Dussauge *et al.*, en prensa). Como plantean Sanabria y Leyva (2022), la ausencia de un modelo weberiano condujo a un neoweberianismo a la colombiana, relativamente acomodado a las diferentes prácticas y formas de la Nueva Gestión Pública, y recientemente con una mayor orientación al servicio y a la ciudadanía mediante modelos de nueva gobernanza pública.

Lo cierto es que el proceso general de las reformas a la administración pública colombiana y su evolución misma dejan ver de forma evidente los enormes retos, y ciertamente algunos logros, del proceso de creación de capacidad institucional y efectividad administrativa en un país con una casi única combinación de rasgos institucionales, fortalezas, debilidades y amenazas institucionales. Por un lado, un país con una tradición electoral de largo aliento y una política económica ortodoxa que, si bien no es la que ha crecido más rápido en la región, sí ha sido una de las más estables y con menores recesiones y decrecimientos económicos. Un país además con un aparato institucional relativamente bien evaluado por diferentes fuentes externas y con unas claras islas de eficiencia y tecnocracia en el manejo económico, de planeación y de políticas públicas. Por el otro lado, una Colombia con uno de los conflictos internos más sangrientos y de mayor duración en el mundo, con fuerte

presencia de movimientos guerrilleros, paramilitares y otros grupos armados ilegales, enfrentada aún a las redes criminales del narcotráfico y su connivencia con las otras fuentes de delincuencia y criminalidad; un país con amenazas terroristas relativamente frecuentes, desastres naturales, y altos niveles de clientelismo y corrupción. En el balance se encuentra que Colombia sigue buscando crear capacidad en su administración pública y sigue intentando derrotar la idea de que es más territorio que Estado, un país con más territorio que nación.

Referencias

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty*. Crown Publishers.
- Bejarano, A. y Bonnet, R. (2010). El fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional. En L. Orjuela (Ed.), *El Estado en Colombia* (pp. 217-262). Ediciones Uniandes.
- Bushnell, D. (1997). *Colombia: Una nación a pesar de sí misma*. Planeta.
- Colmenares, G. (1989). La economía y la sociedad coloniales, 1550-1800. En J. Jaramillo (Ed.), *Nueva historia de Colombia*, tomo 1 (pp. 117-152). Planeta.
- Cortázar Velarde, J. C., Lafuente, M. y Sanginés, M. (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*. IDB Publications.
- Dávila, A. (2015). Democracia pactada: *El Frente Nacional y el proceso constituyente de 1991 en Colombia*. Institut français d'études andines.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (2008). *Informe de caracterización del empleo público en Colombia 2008*. DAFP.
- Dussauge, M., Sanabria, P. y Gantus, D. (en prensa). *Public administration reforms in Latin America: Building bridges between theory and practice*.
- Echebarría, K y Cortázar, J. (2006). Public administration and public employment reform in Latin America. En E. Lora (Ed.), *The State of State Reform in Latin America*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Franco, M. y Scartascini, C. (2014). The politics of public policies: Revisiting the quality of public policies and government capabilities in Latin America and the Caribbean. *Policy Brief IDB-PB-220*. Inter-American Development Bank.
- Friede, J. (1989). La conquista del territorio y el poblamiento. En J. Jaramillo (Ed.), *Nueva historia de Colombia*, tomo 1 (pp. 69-115). Planeta.
- García, M. (2000). Estado, derecho y crisis en Colombia. *Estudios Políticos* (17), 11-44.
- García, M. y Revelo, J. (2010) *Estado alterado: Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- González, F. (1840). *Elementos de ciencia administrativa*. Imprenta de la Enseñanza.

- González, F. (2009). Espacio, conflicto y poder: Las dimensiones territoriales de la violencia y la construcción del Estado en Colombia. *Sociedad y Economía* (17), 185-214.
- González, F. (2010). Un Estado en construcción: Una mirada de largo plazo sobre la crisis colombiana. En L. Orjuela, *El Estado en Colombia* (pp. 305-342). Ediciones Uniandes.
- González, F. (2014). Identidad nacional, bipartidismo y violencia en Colombia: Los desafíos de la multiculturalidad consagrada por la Constitución de 1991. *Historia Actual*, 37(2), 147-167.
- Iacoviello, M. y Strazza, L. (2014). Diagnóstico del servicio civil en América Latina. En J. C. Cortázar Velarde, M. Lafuente y M. Sanginés (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*. IDB Publications.
- Jaramillo, J. (1989). La administración colonial. En J. Jaramillo (Ed.), *Nueva historia de Colombia*, tomo 1 (pp. 175-191). Planeta.
- Kalmanovitz, S. (1994) *Economía y nación: Una breve historia de Colombia*. Tercer Mundo Editores.
- Kalmanovitz, S. (2008) *La economía de la Nueva Granada*. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Langbein, L. y Sanabria, P. (2013). The shape of corruption: Colombia as a case study. *Journal of Development Studies*, 49(11), 1500-1513.
- Langbein, L. y Sanabria, P. (2017). Independent professional bureaucracies and street-level bribery: Comparing changes in civil service law and implementation in Latin America. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19(5), 435-451.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Mahoney, J., y Thelen, K. (2009). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency and power*. Cambridge University Press.
- Maya, M. (2012). Discordia, reforma constitucional y excepción de inconstitucionalidad. *Revista de Estudios Sociales* (42), 118-128.
- Meisel, A. (2011). Crecimiento, mestizaje y presión fiscal en el Virreinato de la Nueva Granada 1761-1800. *Cuadernos de Historia Económica y Empresarial* (28).
- Melo, J. (1989) La Constitución de 1886. En Á. Tirado Mejía, *Nueva historia de Colombia: Historia política 1886-1946*, tomo 1 (pp. 43-64). Planeta.
- Ocampo, J. (1989). El proceso político, militar y social de la Independencia. En J. Jaramillo (Ed.), *Nueva historia de Colombia*, tomo 2 (pp. 9-64). Planeta.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2013). Colombia: Implementing Good Governance. *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing.
- Orjuela, L. (2010). *El Estado en Colombia*. Ediciones Uniandes.

- Pierson, P (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.
- Pinzón, C. (1847). *Principios sobre Administración Pública*. Imprenta de J. A. Cualla.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis into the age of austerity*. Oxford University Press.
- Reyes, C. (1989) El Gobierno de Mariano Ospina Pérez: 1946-1950. En Á. Tirado Mejía, *Nueva historia de Colombia: Historia política 1946-1986* (tomo 2). Planeta.
- Riggs, F. (1964). *Administration in developing countries: The theory of prismatic society*. Houghton Mifflin.
- Robinson, J. A. (2013). Colombia: Another 100 years of solitude? *Current History*, 112(751), 43-48.
- Roland, G. (2004). Understanding institutional change: Fast-moving and slow-moving institutions. *Studies in Comparative International Development*, 38(4), 109-131.
- Sáenz, E. (2001). La misión del Banco Mundial en Colombia, el Gobierno de Laureano Gómez (1950-1951) y la Asociación Nacional de Industriales (ANDI). *Cuadernos de Economía*, 20(35), 245-265.
- Sanabria Pulido, P. (2010). Dos pasos adelante, uno hacia atrás: Colombia y la configuración de un servicio civil profesional y meritocrático. *Boletín Política Pública Hoy Departamento Nacional de Planeación*, 7(1), 4-8.
- Sanabria Pulido, P. (2015). *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: Estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. Ediciones Uniandes.
- Sanabria Pulido, P. (2016) *De la recomendación a la acción: Cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano*. Ediciones Uniandes.
- Sanabria Pulido, P. (2018). Public service motivation and job sector choice: Evidence from a developing country. *International Journal of Public Administration*, 41(13), 1107-1118.
- Sanabria Pulido, P. (2019). Las capacidades institucionales de los municipios colombianos. En E. Grin, A. Carrera-Hernández y F. Abrucio (Eds.), *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos: Actualidad, brechas y perspectivas*. Editora Fundação Getulio Vargas (FGV).
- Sanabria Pulido, 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* (35). Facultad de Economía-Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. Universidad de los Andes, Colombia.
- Sanabria Pulido, P. y Leyva, S. (2022). A patchwork quilt of public administration models without early weberianism? Public management reforms in Colombia since the 1980s. *Public Management Review*, 1-12.

- Sanabria Pulido, P., Rubaii, N. y Guzmán-Botero, A. (2020). The policy analysis movement in Colombia: The state of the art. En P. Sanabria Pulido y N. Rubaii (Eds.), *Policy Analysis in Colombia* (pp. 11-30). Policy Press.
- Sanabria Pulido, P., Telch, F., Rodas, A., Astudillo, M. y Estrada, S. (2015). Lineamientos para una política de talento humano en el sector público colombiano. Para servir mejor al país: ¿cómo hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas? En P. Sanabria Pulido (Comp.), *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: Estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano* (pp. 195-340). Ediciones Uniandes.
- Sanabria Pulido, P. y Velásquez, M. (2021). Public administration, institutional capacity and internal conflict in Colombia: An intertwined relationship. En J. Nemec y P. S. Reddy (Eds.), *Public Administration in Conflict Affected Countries* (pp. 347-368). Palgrave Macmillan.
- Serrera, R. (2009). *El modelo de organización y administración del espacio colonial en el nuevo mundo*. Fundación Corporación Tecnológica de Andalucía.
- Strazza, L. (2014). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia. *Nota Técnica IDB-TN-680*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Thelen, K. (2004). *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press.
- Tirado Mejía, Á. (1989a). El Estado y la política en el siglo XIX. En J. Jaramillo (Ed.), *Nueva historia de Colombia*, tomo 2 (pp. 155-184). Planeta.
- Tirado Mejía, Á. (1989b). *Nueva historia de Colombia: Historia política 1886-1946*, tomo 1. Planeta.
- Tirado Mejía, Á. (1989c). *Nueva historia de Colombia: Historia política 1886-1946*, tomo 2. Planeta.
- Tirado Mejía, Á. (1989d). Rojas Pinilla: El golpe de opinión al exilio. En Á. Tirado Mejía, *Nueva historia de Colombia: Historia política 1886-1946*, tomo 2. Planeta.
- Vélez, H. (1989). Rafael Reyes: Quinquenio, régimen político y capitalismo (1904-1909). En Á. Tirado Mejía, *Nueva historia de Colombia: Historia política 1886-1946*, tomo 1 (pp. 187-214). Planeta.
- Zuñanich, L. y Iacoviello, M. (2010). The weakest link: The bureaucracy and civil service systems in Latin America. En C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi (Eds.), *How democracy works: Political institutions, actors, and arenas in Latin American Policymaking*. Inter-American Development Bank - David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University.