



La implementación de políticas públicas y la paz

Reflexiones y estudios de casos
en Colombia

Jenny Elisa López Rodríguez
Olga Lucía Salamanca
André-Noël Roth Deubel
Compiladores



La implementación de políticas públicas y la paz:

reflexiones y estudios de casos en Colombia



La implementación de políticas públicas y la paz: reflexiones y estudios de casos en Colombia

Jenny Elisa López Rodríguez
Olga Lucía Salamanca
André-Noël Roth Deubel
Compiladores



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA
Bogotá, 2020

●
CATALOGACIÓN EN LA PUBLICACIÓN
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

●
La implementación de políticas públicas y la paz: reflexiones y estudios de casos en Colombia

© Universidad Nacional de Colombia – Sede Bogotá
© Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
© Vicedecanatura de Investigación y Extensión
© Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales Gerardo Molina, Unijus

© Jenny Elisa López Rodríguez, Olga Lucía Salamanca y André-Noël Roth Deubel, compiladores, 2020

© Varios autores, 2020

Primera edición, 2020

ISBN: 978-958-794-250-7 (papel)

ISBN: 978-958-794-252-1 (digital)

ISBN: 978-958-794-251-4 (IBD)

Colección Coyuntura

Dolly Montoya Castaño

Rectora Universidad Nacional de Colombia

Hernando Torres Corredor

Decano Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Alejo Vargas Velásquez

Vicedecano de Investigación y Extensión

●

Preparación editorial

Instituto Unidad de Investigaciones

Jurídico-Sociales Gerardo Molina, Unijus

Viviana Zuluaga

Coordinadora editorial

Fabio Toro

Coordinador académico

Luis Miguel Solórzano

Asesor administrativo y financiero

Erika Mesa Díaz, Ricardo Camacho

Correctores de estilo

María Libia Rubiano

Diseñadora gráfica

Diseño de colección Coyuntura: Diego Mesa Quintero

Imagen de portada: María Libia Rubiano

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Conversión a epub

Mákina Editorial S.A.S.

<https://makinaeditorial.com/>

Contenido

Introducción

Implementación de políticas públicas: una mirada a 45 años de discusiones académicas

La implementación en la literatura sobre políticas públicas

La visión de arriba hacia abajo

La visión desde *el nivel de la calle*

Los intentos por construir una *tercera generación*

¿Hacia una *cuarta generación*?

Conclusiones

Referencias

El proceso de implementación: algunos elementos de orden conceptual, tareas pendientes y retos en Colombia

Presentación

Consideraciones generales

Estudios sobre implementación de políticas públicas

Modelos mixtos, híbridos o mezclas

Importancia del proceso de implementación

Retos y tareas pendientes frente a la implementación en Colombia

Conclusiones

Referencias

Desarrollos teóricos recientes sobre la coordinación interinstitucional para la implementación de políticas públicas

Introducción

El concepto de *coordinación*

Factores determinantes de la coordinación interinstitucional

Hacia un modelo de deliberación pública para la coordinación e integración de los actores sociales

Referencias

Redes de implementación: la materialización de las políticas públicas a través de articulaciones entre actores del Estado, de la sociedad civil y del mercado

Introducción

Referentes conceptuales

Política de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado en Medellín

Política Pública de Envejecimiento y Vejez en Medellín

Conclusiones

Referencias

La implementación de las sentencias experimentales de la Corte Constitucional: un marco analítico para el análisis empírico

Implementación de sentencias experimentales a la luz de la teoría de la implementación de las políticas públicas

El éxito de la implementación

Referencias

El cambio de la política de seguridad en el contexto de paz

Introducción

El contexto de la política de seguridad en Latinoamérica

La configuración de la política de seguridad colombiana en el siglo XX

Los desafíos a la política de seguridad nacional en el siglo XXI

Los marcos de análisis y posibilidades metodológicas para abordar la política de seguridad

Transformación de la noción de seguridad en el contexto del posacuerdo

Conclusiones

Referencias

Retos y desafíos en la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

Introducción

Primer reto: pasar de la producción agropecuaria al Desarrollo Rural Integrado

Segundo reto: implementación a pesar de gobernantes opositores al proceso de paz

Tercer reto: enfrentar el centralismo estatal y la baja capacidad instalada a nivel local

Cuarto reto: transformación de los procesos de planificación estatal

Primer desafío: afrontar el problema de la concentración de la tierra

Segundo desafío: generar procesos de participación genuina y reconstrucción de tejido social

Tercer desafío: enfrentar la cultura de la corrupción desde el orden nacional hasta el local

Cuarto desafío: garantizar un modelo de desarrollo territorial desde las comunidades

A modo de conclusión

Referencias

La Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Colombia: retos y desafíos institucionales con enfoque de desarrollo rural integral en camino hacia la paz

Introducción

Una breve mirada inicial: procesos territoriales, punto de partida para proyectar la seguridad alimentaria y nutricional

Geografía política para construcción de paz

Desarrollo rural integral, la nueva configuración del campo hacia la paz

Situación de la política de seguridad alimentaria y nutricional

Nuevos elementos constitutivos que deben estar presentes en la seguridad alimentaria y nutricional

Retos y recomendaciones

Referencias

Relaciones intergubernamentales y políticas públicas de Estado: capacidades institucionales locales para el posacuerdo

Introducción

Marco conceptual

Configuración territorial y capacidades institucionales

Capacidades institucionales territoriales: la descentralización como política de Estado

Capacidades institucionales y relaciones intergubernamentales en el posacuerdo: programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET)

Conclusiones

Referencias

Un balance de los problemas de implementación del Acuerdo de Paz al final del gobierno Santos: Siete aprendizajes para la implementación de políticas públicas complejas

¿Cómo analizar los problemas de implementación desde el punto de vista las políticas públicas?

¿Qué problemas de implementación han surgido en el primer año y medio de ejecución del Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP?

El balance del Instituto Kroc sobre la implementación del Acuerdo de Paz al final del Gobierno del Presidente Santos

...

Siete aprendizajes/recomendaciones para corregir la implementación de políticas públicas complejas como el Acuerdo de Paz en su etapa temprana

Conclusiones

Referencias

Implementación de políticas públicas en un Estado abierto

Planteamiento general

La implementación como fase del ciclo de las políticas públicas .

Estado abierto y especificidad de las políticas públicas

Compromisos iberoamericanos sobre gobierno abierto

Déficits en la gestión de políticas públicas

Diseño institucional para un Estado abierto

Una reflexión final

Referencias

Índice analítico

Índice onomástico

Listado de figuras

- Figura 1. El sistema de ejecución de las políticas
- Figura 2. Red de implementación de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Medellín
- Figura 3. Red de implementación de la política pública de envejecimiento y vejez en Medellín
- Figura 4. Resistencia vs. presupuesto
- Figura 5. Resistencia vs. coincidencia con la agenda gubernamental
- Figura 6. Las zonas elegidas en los PDET, Semana Rural
- Figura 7. Avance en la implementación de las disposiciones del Acuerdo de Paz
- Figura 8. Estado de la Implementación del Acuerdo de Paz por tema (en porcentaje)
- Figura 9. Ciclo de las políticas públicas

Listado de tablas

- Tabla 1. Actividades de los distintos niveles de coordinación
- Tabla 2. Niveles de coordinación
- Tabla 3. Tipos de efectos de las decisiones judiciales
- Tabla 4. El cumplimiento de las órdenes según la Corte Constitucional
- Tabla 5. Siete sugerencias para la implementación de los acuerdos
- Tabla 6. Probabilidades de éxito cuando se operacionalizan las disposiciones del Acuerdo Final como puntos de decisión
- Tabla 7. Los temas del Acuerdo Final de acuerdo con el número de disposiciones
- Tabla 8. Probabilidad de éxito del punto de decisión por número de intentos para una probabilidad inicial del 50 %
- Tabla 9. Número de menciones de cada tipo de organización
- Tabla 10. Probabilidades de éxito cuando se operacionalizan los puntos de decisión como

subtemas (74) y no como disposiciones (558)

Tabla 11. Tipo de organizaciones en el Acuerdo de Paz

Introducción

Jenny Elisa López Rodríguez*

Olga Lucía Salamanca**

André-Noël Roth Deubel***

EL VIII COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS: Implementación de Políticas Públicas y Construcción de Paz tuvo lugar los días 5, 6 y 7 de octubre de 2017 en la Sede Bogotá de la Universidad Nacional de Colombia. Fue organizado de forma conjunta por los grupos de investigación Análisis de las Políticas Públicas y la Gestión Pública (APPGP) y Desarrollo Territorial, Paz y Posconflicto (Gidetepp), de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, con el objetivo de contribuir desde la academia a las discusiones sobre implementación de los acuerdos de paz, desde una perspectiva teórica y práctica de la implementación de políticas públicas.

El presente libro es producto de un proceso que inició con la convocatoria abierta para enviar propuestas de ponencias en el marco de dos líneas temáticas: implementación de políticas públicas y construcción de paz. La invitación tuvo una acogida significativa por parte de

autores colombianos y extranjeros. Producto de lo anterior, en el VIII Coloquio Internacional sobre Políticas Públicas fueron presentadas tres conferencias centrales, por los invitados internacionales Mauricio Dussauge, Oscar Oszlak y Albert Berry. También hubo ocho bloques con 21 paneles en total, en los cuales fueron expuestas más de 80 ponencias que permitieron un fructífero diálogo sobre la implementación de políticas públicas y los retos del país frente a la implementación de los acuerdos de paz.

De esta forma, el VIII Coloquio Internacional sobre Políticas Públicas consolida este espacio como un evento académico de gran magnitud entre los interesados en pensar y construir desde una perspectiva crítica y propositiva de las políticas públicas. Desde su primera versión en el año 2007, con el tema de análisis y evaluación de políticas públicas en Colombia, los debates han abordado retos fundamentales para la sociedad colombiana desde lo teórico y lo práctico; en esta oportunidad, la coyuntura fue la implementación de los acuerdos de paz.

El proceso de paz adelantado por el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) concluye el 24 de noviembre de 2016, con la firma del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* entre el jefe del Estado colombiano, el presidente Juan Manuel Santos, y el secretario general de las FARC-EP, Rodrigo Londoño. La consolidación de este acuerdo enfrentó al Estado y a la sociedad colombiana a su implementación, con la expectativa de generar transformaciones concretas que allanen el camino para la construcción de la paz.

De ahí que la preocupación por los procesos de implementación de políticas y programas públicos considerados durante el coloquio no nace exclusivamente

por la vigencia de las problemáticas que surgen alrededor de la implementación. Especialmente, sale de la preocupación que atañe no solo al Gobierno, a los políticos o a los miembros del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), sino a las comunidades afectadas directamente por el conflicto y a la ciudadanía en general. Es por lo anterior que el Coloquio Implementación de Políticas Públicas y Construcción de Paz se desarrolló en torno a tres preocupaciones centrales: estudios y análisis de implementación de políticas y programas públicos, procesos de implementación en clave situada y la implementación de los acuerdos de paz.

Estos tres ejes, además, señalan la persistencia de temas recurrentes en la implementación, así como del surgimiento de nuevos posicionamientos que señalan su complejidad y su importancia en el logro de los propósitos institucionales, más aún en el logro de los propósitos y las expectativas sociales. Dentro de los temas recurrentes está el soporte institucional de la acción pública, que a su vez implica pensar el involucramiento de actores que respaldan la identificación de lógicas de redes y de gobernanza en la implementación, y el carácter político de esta última, que implica la continuidad de la dinámica de diversos proyectos políticos. Como temas que requieren nuevos posicionamientos desde el análisis de implementación de políticas y programas públicos, tienen que ver con la comprensión de las lógicas territoriales, la diversidad que lleva a repensar y confrontar los criterios tradicionales de enfoques diferenciales, y la comprensión de transformaciones de orden estructural y operativo.

En este sentido, el libro está estructurado en tres secciones: la primera de ellas, de orden teórico, tiene como propósito ubicar las discusiones en términos del análisis de la implementación de políticas públicas. Para ello, los

textos de Mauricio Dussauge y Jenny López brindan un panorama sobre el estado del arte, mientras avanzan en problematizar los planteamientos tradicionales en términos de unas nuevas realidades. El texto de Dussauge se interroga sobre el surgimiento de una cuarta generación de estudios de implementación, en la cual las nuevas tecnologías, las lógicas de gobernanza multinivel, la rendición de cuentas y la preocupación por el servicio y la entrega (*delivery*) tienen un lugar importante. El texto de López, por su parte, problematiza la implementación en términos de una nueva mirada sobre la complejidad del proceso y del contexto específico colombiano.

De igual manera, los textos de Sergio Martínez y de Jonathan Murcia y James Granada dan cuenta de las discusiones sobre coordinación interinstitucional como uno de los ejes claves de la implementación de políticas y programas públicos. El trabajo de Martínez hace énfasis en una lógica neoinstitucional y neopositivista, la cual se recoge en seis factores claves del análisis de la coordinación, a saber: institucionales políticos, marco institucional general, institucionalidad organizacional, institucionalidad evaluativa e institucionalidad participativa. Sin embargo, esta mirada es cuestionada, con miras a darle paso a una reflexión sobre la coordinación y la deliberación pública como escenarios de transformación de los procesos de implementación.

El texto de Murcia y Granada aborda las redes de implementación mediante la perspectiva de las teorías interorganizacionales. Este trabajo realiza un análisis de la implementación de la Política de Atención a Víctimas del Conflicto Armado y de la Política Nacional de Vejez y Envejecimiento. Para ello, destaca las diferencias entre el nivel de coordinación interinstitucional de la implementación, dado en instancias y mecanismos de

coordinación, y el nivel de coordinación en los instrumentos programáticos, sin dejar de señalar las lógicas estadocéntricas que limitan sus posibilidades de gobernanza.

El último capítulo de esta primera sección, cuya autora es Luisa Fernanda Cano, pone en el centro del debate dos asuntos supremamente relevantes en la comprensión de los procesos de políticas públicas: por un lado, el papel que desempeñan los tribunales -en el caso colombiano, el juez constitucional- en la configuración de políticas públicas; por otro lado, el análisis de la implementación de las sentencias experimentales, a partir de los aportes de los análisis de implementación de políticas públicas. Este último asunto es el centro de preocupación de sus planteamientos. Las sentencias experimentales, como lo señala la autora, implican para su implementación de un despliegue de la acción del Estado que supere una situación de vulneración de derechos. Además, comporta la intervención de varias entidades estatales e implican, de manera directa, el desarrollo de políticas públicas. De esta manera, acercarse a la implementación de estas sentencias implica acercarse a la implementación de políticas públicas. Por tanto, la autora identifica en la producción académica sobre implementación de políticas y programas públicos elementos valiosos para el análisis de implementación de sentencias del juez constitucional.

La segunda sección del libro aborda las preocupaciones sobre el proceso de implementación del Acuerdo Final, que pone a prueba tanto las capacidades del Estado como las de las FARC y de la sociedad colombiana para avanzar en la construcción de una paz estable y duradera. En este sentido, tres elementos son constantes en las ponencias: el reposicionamiento del territorio y lo local, la urgencia de la participación para la transformación, y la necesidad de

cambios en los enfoques de intervención por parte del Estado en los diversos problemas sociales, que sin duda deben estar atravesados por la descentralización.

El trabajo de Edna Marisol Rodríguez y Luis Ortiz analiza los retos y desafíos institucionales de la implementación de los planes de desarrollo con enfoque territorial, como un instrumento central para el cumplimiento del Acuerdo de Paz. Hacen énfasis de manera especial en el punto 1 (Reforma Rural Integral), cuyos principales riesgos se dan por la tradición centralista y vertical de la institucionalidad colombiana y el predominio de intereses particulares. Ante ello, sugiere el establecimiento de rutas específicas, que permitan dar cuenta de los retos, entendidos como los *asuntos realizables* -dentro de los que se ubican: plantearse el desarrollo rural integral, avanzar a pesar de la oposición política al proceso y transformar el Estado en términos de su centralismo y de los procesos de planificación-, y abordar los desafíos, referidos a las rupturas necesarias que implican problemas estructurales -concentración de la tierra, participación, corrupción y garantía del desarrollo territorial desde las comunidades-.

De esta manera, el texto de Jeisson Riveros, Edwin Riscanevo y Angélica Cruz centra su análisis en las capacidades del Estado colombiano para cumplir lo pactado en el punto 5 (Acuerdo sobre las víctimas del conflicto). Para ello, identifica las capacidades derivadas de la experiencia del Estado colombiano en el cumplimiento de lo estipulado en la Ley 1448 de 2011, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, y las contrasta con las demandas del Acuerdo Final en su punto 5. Esta perspectiva, entonces, señala elementos de análisis de la implementación a partir de los propios desarrollos del Estado colombiano en la

materia, a través del análisis de cuatro dimensiones: dimensión normativa, dimensión organizacional, dimensión financiera y dimensión de gestión, para con ello dar cuenta de los logros y desafíos frente al punto 5.

El texto de Alejandra Cerón y Alejandro Ortiz propone, a partir de las perspectivas interpretativistas y deliberativa, señalar los cambios necesarios en la política de seguridad de cara a los procesos de construcción de paz. Allí, la participación de diversos grupos interesados y nuevas lógicas de coordinación permitirán una transformación de los marcos de referencia de las políticas de seguridad centradas en el control de la población, predominantes durante gran parte del siglo xx, hacia una recomposición de estas que permita abordar los problemas de seguridad desde la prevención y la generación de vínculos con la sociedad y los gobiernos locales.

Otro cambio fundamental de enfoque es requerido en la política de seguridad alimentaria y nutricional, tal como lo señala en su texto Cristóbal Silva. Esta requiere pensar el territorio y los aportes que la geografía pueda aportar a este proceso, bajo el entendido de la complejidad del territorio y de que es allí donde se concreta una reorganización productiva que dé soporte a las pretensiones de la reforma rural integral, así como a la necesaria transformación de los dispositivos institucionales de operación del Estado en el territorio.

Andrea Caballero y Tatiana Carreño ponen el acento en la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales locales. Este proceso implica, de manera estructural, abordar las discusiones sobre la descentralización, pero reconoce que este tema no fue abordado con la contundencia requerida. Sostienen la necesidad de fortalecer el esquema de relaciones intergubernamentales, soportado en el apoyo político de las dirigencias nacionales

y territoriales, y hacer lo propio con los procesos de participación.

Como cierre de la segunda sección, se presenta el texto de Santiago Leyva y Pablo Correa. A partir del análisis de los primeros dieciocho meses de implementación del Acuerdo, ellos estructuran hipótesis sobre las fallas que surgen en la implementación, que se centran en la ausencia de un modelo de implementación. También explican sus siete recomendaciones, basadas en los marcos de análisis propuestos por Pressman y Wildasky y los aportes de Bowen, que van desde el diseño de un modelo teórico de la implementación conjugado con recomendaciones de orden gestiológico, que dan cuenta de reflexiones sobre la priorización y de encadenamiento de éxitos tempranos, así como de éxitos en el largo plazo.

La tercera y última sección del libro presenta las reflexiones del profesor Oscar Oszlak sobre las implicaciones en la implementación de políticas públicas de un Estado abierto. El autor señala los retos que implican la apertura, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la innovación pública y ciudadana que ponen de presente un nuevo modelo de gobernanza pública, que debe estar a tono con los diferentes tipos de políticas públicas. De esta manera, el camino que se traza el Gobierno abierto parte de reconocer los déficits de capacidad institucional, tanto en temas de información, de coordinación y articulación institucional, como de rendición de cuentas y participación ciudadana. Su superación se plantea, entonces, como un elemento importante en la transformación de los procesos de implementación de políticas públicas, pero más aún como camino hacia la transformación del Estado.

En conjunto, las tres secciones permiten evidenciar cuatro tensiones presentadas de manera general a lo largo

de las diferentes reflexiones sobre la implementación de políticas públicas, y en específico sobre la implementación del Acuerdo de Paz:

- La implementación de políticas y programas públicos como otro escenario de poder, donde la lucha política no se agota sino toma otros rumbos y matices que explican de manera importante sus dinámicas.

La tensión entre la transformación del Estado en la lógica de las capacidades institucionales como capacidades de gestión y la transformación del Estado en la lógica de las capacidades políticas.

- La tensión entre estructuras centralizadas y jerárquicas y las demandas de participación y toma descentralizada de decisiones, que pone en el centro del escenario las lógicas de concentración y asimetría en las relaciones de poder.
- Las tensiones en términos de homogeneización de los procesos de implementación y la atención de la particularidad y la diversidad territorial y social.

Dichas tensiones evidencian la complejidad de los procesos de implementación, reflejada en el resurgimiento del concepto de gobernanza usado para señalar el fin de la exclusividad gubernamental en el direccionamiento, la ejecución y el control de las acciones públicas. Esta situación requiere repensar el papel que la ciudadanía podría tener en los procesos de implementación y que la teoría clásica (en particular, la perspectiva *top down*) había negado (Roth, 2016, p. 168). La apuesta de la sociedad colombiana con la paz ilustra cómo la implementación no consiste en un mero proceso técnico administrativo, sino que se constituye en otro escenario de tensión y lucha política, que es preciso estudiar para permitir tanto una comprensión como una legitimación, para avanzar hacia una mayor democratización de las actividades político

administrativas de implementación en América Latina, en general, y en Colombia, en particular.

Referencias

Roth, A. N. (2016). Implementación de políticas públicas. En M. I. Picazo, V. Montero y J. Simon (eds.), *Diccionario de ciencia política* (pp. 163-169). Concepción: Universidad de Concepción.

• • • • •

- * Administradora pública. Magíster en Gobierno y Asuntos Públicos. Doctora en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
- ** Economista de la Universidad Santo Tomás, politóloga y magíster en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia.
- *** Politólogo, magíster en Ciencias Políticas y doctor en Ciencias Económicas y Sociales mención Ciencias Políticas.

Implementación de políticas públicas: una mirada a 45 años de discusiones académicas

Mauricio I. Dussauge Laguna*

DESDE LA PUBLICACIÓN DEL LIBRO CLÁSICO de Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, hace casi medio siglo, la *implementación* ha ocupado un lugar central en las literaturas académicas sobre administración, gestión y, sobre todo, políticas públicas. La implementación de políticas se refiere al proceso por el cual las decisiones públicas se convierten en acciones públicas tangibles. O, puesto en términos coloquiales, se trata del paso de los dichos a los hechos gubernamentales. En este sentido, el estudio de la implementación importa porque nos permite conocer si los objetivos de política pública se volvieron realidad; si las organizaciones públicas son capaces de responder a las necesidades y exigencias de los ciudadanos-usuarios; y, en fin, si los Estados cuentan con las herramientas, estructuras y programas requeridos para enfrentar los retos que importan a sus sociedades. Desde una