





JORGE IVÁN  
CUERVO RESTREPO  
Editor

ENSAYOS SOBRE  
POLÍTICAS PÚBLICAS

II

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

*Ensayos sobre políticas públicas II* / editor Jorge Iván Cuervo Restrepo ; Adolfo Eslava Gómez [y otros].  
-- Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2015

326 páginas : ilustraciones, gráficos ; 24 cm.  
Incluye bibliografía.

ISBN: 9789587722710

1. Política pública -- Colombia 2. Política pública -- Aspectos jurídicos -- Colombia 3. Divisiones administrativas y políticas -- Colombia 4. Administración pública -- Colombia 5. Ordenanzas municipales -- Colombia 6. Formas de gobierno -- Colombia 7. Ciencia política -- Colombia I. Cuervo Restrepo, Jorge Iván, editor II. Eslava Gómez, Adolfo III. Roth D., André-Noël IV. Jolly, Jean-François V. Villamil Quiróz, José de Jesús VI. Rogers, Juan D. VII. Gómez García, Lucas Sebastián VIII. Aguilar Villanueva, Luis Fernando IX. Cano Blandón, Luisa Fernanda X. Daza Bohórquez, María José XI. Olavarría, Mauricio XII. Herrera Kit, Patricia XIII. Universidad Externado de Colombia.

320.6                    SCDD 21

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca

Mayo de 2015

ISBN 978-958-772-271-0

© 2014, JORGE IVÁN CUERVO RESTREPO (ED.)  
© 2014, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA  
Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá  
Teléfono (57 1) 342 0288  
publicaciones@uexternado.edu.co  
www.uexternado.edu.co

Primera edición: diciembre de 2014

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones  
Composición: Precolombi EU-David Reyes  
Impresión y encuadernación: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.  
Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia  
*Printed in Colombia*

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad del (de los) autor (es).

ADOLFO ESLAVA GÓMEZ    LUIS FERNANDO AGUILAR VILLANUEVA  
ANDRÉ-NOËL ROTH D.    LUISA FERNANDA CANO BLANDÓN  
JEAN-FRANÇOIS JOLLY    MARÍA JOSÉ DAZA BOHÓRQUEZ  
JOSÉ VILLAMIL QUIROZ    MAURICIO OLAVARRÍA  
JUAN D. ROGERS    PATRICIA HERRERA KIT  
LUCAS GÓMEZ GARCÍA



## CONTENIDO

Prefacio	
<i>Javier Torres Velasco</i>	9
Prólogo	
<i>Carlos Salazar Vargas</i>	15
Introducción	
La indeterminación conceptual de la política pública. Un problema normativo y metodológico	
<i>Jorge Iván Cuervo Restrepo</i>	19
El concepto de política pública	
<i>Luis Fernando Aguilar Villanueva</i>	35
Acerca de la noción de política pública	
<i>Mauricio Olavarría</i>	87
Enfoque interdisciplinario y método experimental para el análisis de políticas públicas	
<i>Adolfo Eslava Gómez</i>	107
La investigación en políticas públicas: ¿ingeniería social, argumentación o experimentación democrática?	
<i>André-Noël Roth D.</i>	137
El giro argumentativo del análisis de políticas públicas. ¿El lugar de la política en las políticas?	
<i>Luisa Fernanda Cano Blandón</i>	161
El desplazamiento forzado como problema público	
<i>Lucas Gómez García</i> <i>Patricia Herrera Kit</i> <i>María José Daza Bohórquez</i>	185
La evaluación en el estudio de las políticas públicas	
<i>Juan D. Rogers</i>	249

Territorialidad y territorialización de las políticas públicas: hacia una nueva propuesta de esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio <i>Jean-François Jolly</i>	271
La gobernanza del desarrollo local <i>José Villamil Quiroz</i>	307

En 1999 PAUL SABATIER hizo un llamado a encontrar mejores teorías, capaces de explicar la complejidad de los procesos de políticas públicas (SABATIER, 1999). SABATIER señaló el número creciente de actores que manifiestan sus preferencias, a menudo contradictorias, y esperan verlas reflejadas en las decisiones públicas. Así mismo, hizo notar cómo los *ciclos de política*, contados a partir del surgimiento de un asunto y su inclusión en la agenda de gobierno, la experiencia acumulada en la implementación de acciones para atenderlo y el acopio de información y conocimientos sobre sus impactos, tendrían una duración de entre veinte y cuarenta años.

Además de su larga duración, las políticas públicas dirigidas a cuestiones sustantivas tales como la contaminación ambiental o la atención en salud se desarrollan a través de múltiples programas que operan simultáneamente en los órdenes internacional, nacional o territorial. Por ello, más que programas gubernamentales, SABATIER sugiere que se tomen los *subsistemas de políticas* como una unidad de análisis promisoria. Como si fuera poco, en el terreno institucional se escenifican fuertes controversias técnicas sobre las causas, el modo de tratamiento y los impactos probables de los varios cursos de acción propuestos. En este sentido, son frecuentes los enfrentamientos entre las decisiones administrativas, los debates legislativos y las decisiones judiciales, los cuales contribuyen a definir los perfiles del proceso de las políticas públicas.

En fin, el terreno de las políticas públicas es esencialmente conflictivo, marcado por los sesgos que aportan grupos y actores interesados en impulsar sus intereses y valores, en acceder a los recursos públicos y en coaccionar a otros, evitando ellos mismos ser objeto de presiones irresistibles. En este juego de posicionamiento estratégico, afirma SABATIER, hay poca transparencia, pues las partes se interesan en presentar información selectiva, desacreditar a sus oponentes y distorsionar la situación en beneficio propio.

Si aceptamos la descripción anterior, ¿cómo simplificar este panorama para dar cuenta de él?, ¿son suficientes y adecuados los conceptos y herramientas disponibles? ¿cuál debe ser la actitud del estudioso de las políticas públicas en espacios conflictivos y sesgados como los descritos?, ¿es posible alcanzar la objetividad científica o cabe solo la actitud militante del analista? Además, siguiendo la intuición de HAROLD LASSWELL, ¿puede el científico político procurar la integración de las distintas disciplinas —economía, psi-

ciencia política, derecho y administración pública, entre otras— a la vez que le sirve a los valores democráticos?, ¿es posible construir un campo específico de investigación y actividad, las ciencias de las políticas públicas (*policy sciences*) como un campo disciplinario bien delimitado?

Las respuestas que se ofrecen a las preguntas anteriores no han sido ampliamente satisfactorias y el desarrollo teórico reclamado por SABATIER no se ha producido. El *Oxford Handbook of Public Policy*, publicado en 2006, afirma que la investigación sobre las políticas públicas es más “un estado de ánimo que una ciencia; [ha forjado] un cuerpo de prácticas y preceptos débilmente articulados y no un conjunto de conocimientos sistemáticos o firmemente integrados; es un arte y una destreza más que una auténtica ciencia” (GODDIN, REIN and MORAN, 2006, 5). A pesar de la multitud de esfuerzos institucionales, de académicos e investigadores dedicados a su estudio, existe un déficit teórico que impide precisar el campo de las políticas públicas.

Los esfuerzos por definir las políticas públicas parecen haber sido infructuosos: no hay una definición precisa y universalmente aceptada. En cambio, parece haber consenso en que la identificación de los procesos de elección de alternativas, ejecución y análisis de los resultados de las decisiones gubernamentales constituyen las preocupaciones fundamentales que guían las políticas públicas (DELEÓN, 2006). Aun así, subsisten dificultades epistemológicas, normativas y metodológicas que hacen de este un campo fracturado (SMITH y LARIMER, 2009; FARR, HACKER y KAZEE, 2006).

A pesar de todo, más que una sola teoría, existen varias aproximaciones conceptuales, algunas de las cuales han recibido atención considerable como marcos apropiados para la comprensión de las políticas públicas. SMITH y LARIMER señalan cómo las políticas públicas ocupan siete áreas de investigación: la política y las políticas públicas, los procesos, el análisis de políticas públicas, evaluación, diseño, implementación y entorno institucional. De igual manera, estos autores vinculan dichas áreas con marcos conceptuales que incluyen los enfoques heurístico, hermenéutico, de racionalidad limitada, múltiples entradas, equilibrio puntuado, coaliciones promotoras, teorías de la difusión y de sistemas, economía del bienestar, escogencia pública e incrementalismo, teorías de programas públicos y teoría del discurso, entre otros (SMITH y LARIMER, 2009, 21-23).

Según LUIS FERNANDO AGUILAR VILLANUEVA (2012), la recepción tardía de los debates sobre las políticas públicas en esta región, a partir de

la segunda mitad de la década de los años ochenta, coincidió con el énfasis norteamericano en la búsqueda de efectividad directiva en los gobiernos. Sin embargo, agregó a la agenda el interés regional por la consolidación de la institucionalidad democrática y la garantía de los derechos y las libertades.

En este sentido, en virtud del marco político transicional, aparecieron nuevos actores en la vida pública cuya incidencia sobre las políticas públicas está por establecerse. Al referirse a la transición latinoamericana, ENRIQUE CABRERO afirma que “buena parte de los países [del área] comparten una aplastante presencia histórica del Estado, han desarrollado formas verticales de relación social, son proclives a la formación de redes de intermediación entre grupos y actores, con una muy débil tradición participativa, y han hecho del centralismo y del clientelismo su concepción de la acción colectiva” (CABRERO, 2007, 363). De tal modo, la discusión sobre el régimen político en su conexión con las políticas públicas permitió poner el acento sobre el estudio de las relaciones entre una sociedad fragmentada políticamente y un Estado con distintas capacidades para imponer sus intereses. Por ejemplo, MARCO PALACIOS sostiene que Colombia se comprende mejor como un país fragmentado y una sociedad dividida (PALACIOS, 2010).

En este escenario, podríamos contrastar la experiencia reciente de América latina con las condiciones que llevaron a SABATIER a buscar nuevas fronteras teóricas para las políticas públicas en los años noventa. De allí surgirían algunas hipótesis de interés para la investigación.

1) Efectivamente en la región hay una ampliación de la participación política que involucra un número creciente de actores y perspectivas conflictivas. Sin embargo, su acceso al debate público es selectivo, mediado y, posiblemente, con visos corporativos (SCHMITTER, 2010; O'DONNELL, 2010).

2) Los *ciclos de políticas* pueden ser claves para comprender los patrones de cambio soportado en aprendizajes públicos. No obstante, se ha anotado que, en sistemas políticos como el colombiano, las crisis recurrentes y la debilidad institucional impiden estructurar políticas públicas sólidas y acumular conocimientos que se expresan como cambios irregulares y sorprendivos (MEDELLÍN, 2006).

3) Los *sistemas de políticas* describen matrices complejas internacionales y territoriales desde las cuales confluyen múltiples programas que atienden los mismos asuntos, aunque varios autores han señalado la existencia de asi-

metrías significativas derivadas de las concepciones globales (referenciales en los términos de PIERRE MULLER) sobre la acción gubernamental (Estado interventor vs. neoliberalismo) y su poca incidencia sobre el desarrollo (ACE-MOGLU y ROBINSON, 2012) o la política social (LAGUADO, 2004).

4) Es claro que el orden institucional invita al desarrollo de debates técnicos sobre diversas cuestiones de interés público generando la colisión de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial. Pero lo hace a través de discursos legitimadores distintos (eficacia técnica, conveniencia política o garantía de derechos) y con capacidades institucionales desiguales. Lo que es más, los debates técnicos pueden producir un “discurso sin compromiso”, como lo sugiere ANDRÉ-NOËL ROTH a propósito de las políticas de derechos humanos en Colombia (ROTH, 2006).

5) La desestructuración de la política por los juegos entre activistas “*advocates*” en el campo de las políticas públicas podría ser el resultado de los esfuerzos de grupos y personal para apropiarse de manera particular de los beneficios de la acción pública en un ambiente altamente contencioso. Tal podría ser el recurso frecuente de los ciudadanos a la justicia, lo cual produciría su politización.

Los autores de este nuevo libro de *Ensayos sobre las políticas públicas* reconocen las dificultades teóricas de ese campo y la incorporación de tales conceptos y herramientas a países como Colombia. Los ensayos que el lector encuentra en este volumen reflejan ese doble desafío y lo enfrentan con determinación. En primer lugar, debaten los significados múltiples de las políticas públicas y las relaciones entre la acción gubernamental y la vida pública. Tales cuestiones son abordadas por los profesores LUIS FERNANDO AGUILAR VILLANUEVA, MAURICIO OLAVARRÍA GAMBI, y LUISA FERNANDA CANO BLANDÓN.

De manera acompañada con los esfuerzos por definir el ámbito propio de las políticas públicas, se exploran las lógicas y algunas estrategias metodológicas útiles para la investigación. Así, ADOLFO ESLAVA propone la experimentación basada en herramientas y métodos surgidos de las múltiples disciplinas que concurren al análisis de las políticas. ANDRÉ-NOËL ROTH discute tres perspectivas analíticas distintas y, en un espíritu *lassmelliano*, el aporte de cada una de ellas a la democracia. Por su parte, PATRICIA HERRERA y LUCAS GÓMEZ proponen derroteros investigativos epistemológicamente novedosos, tales como la teoría sociológica y los modelos crítico-construc-

tivistas, en la medida en que podrían explicar las respuestas del Estado colombiano frente a fenómenos tales como el desplazamiento forzado. JUAN ROGERS presenta los retos teóricos, prácticos y metodológicos propios de la evaluación de políticas públicas para proponer un enfoque alternativo a los modelos clásico e intuitivo.

Finalmente, JEAN FRANCOIS JOLLY y JOSÉ VILLAMIL QUIROZ estudian los problemas de la gobernanza territorial desde la óptica de los problemas que suscita el empoderamiento ciudadano para participar en la hechura de las políticas públicas como el referencial político de la gestión centralizada de los gobiernos.

Cada uno de estos trabajos le aporta nuevos elementos de reflexión a la comunidad académica y ofrece modos de comprender la acción del gobierno en ámbitos de transición política como los latinoamericanos. A la vez, describen los perfiles del quehacer disciplinario sobre las políticas públicas en Colombia.

#### BIBLIOGRAFÍA

ACEMOGLU, DARON y JAMES A. ROBINSON. *¿Por qué fracasan los países?*, Madrid, Deusto S. A., 2012.

AGUILAR VILLANUEVA, LUIS FERNANDO. “Política pública: mirada al pasado y al futuro”. Documento presentado al *Congreso Internacional, Política Latinoamericana: tendencias y desafíos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, nov., 2012.

CABRERO MENDOZA, ENRIQUE. “Usos y costumbres en la echura de las Políticas Públicas en México. Los Límites de las *Policy Sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes”. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado, 2007.

DELEON, PETER. “The Historical Roots of the Field”. MICHAEL MORAN, MARTIN RIEN, and ROBERT E. GOODIN (ed.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, New York, Oxford University Press, 2006.

FARR, JAMES, JACOB S. HACKER y NICOLE KAZEE. “The Political Scientist of Democracy: The Discipline of Harold D. Lasswell”, *The American Political Science Review*, vol. 100, n.º 4, nov., 2006.

- GOODIN, ROBERT E. y MARTIN REIN, MICHAEL MORAN. “The Public and its Policies”. *The Oxford Handbook of Public Policy*, New York, Oxford University Press, 2006.
- LAGUADO DUCA, ARTURO CLAUDIO. *La política social desde la Constitución de 1991, ¿una década perdida?*, Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, 2004.
- MEDELLÍN, PEDRO. *El presidente sitiado*, Bogotá, Editorial Planeta Colombiana S. A., 2006.
- O’DONNELL, GUILLERMO. “Schmitter’s Retrospective: A Few Dissenting Notes”, *Journal of Democracy*, vol. 31, n.º 1, jan., 2010.
- OSZLAK, OSCAR y GUILLERMO O’DONNELL. “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación Doc, CEDES/G. E. CLACSO, n.º 4, 1976.
- PALACIOS, MARCO. *Colombia, país fragmentado, sociedad dividida*, Bogotá, Editorial Norma S. A., 2002.
- ROTH, ANDRÉ-NOËL. *Discurso sin compromiso, la política pública de derechos humanos en Colombia*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2006.
- SABATIER, PAUL A. *Theories of the Policy Process*, Boulder, Co., Westview Press, 1999.
- SCHMITTER, PHILLIPE C. “Twenty Five Years, Fifteen Findings”, *Journal of Democracy*, vol. 31, n.º 1, jan., 2010.
- SMITH, KEVIN B. y CHRISTOPHER W. LARIME. *The Public Policy Theory Primer*, Boulder, Co., Westview Press, 2009.

JAVIER TORRES VELASCO  
Coordinador  
Doctorado en Estudios Políticos  
Universidad Externado de Colombia

Reza una máxima popular que “segundas partes nunca son buenas”, sin embargo, el presente texto es sin duda una excepción a esta regla; este segundo volumen de *Ensayos sobre políticas públicas*, más que completar, en realidad potencia, recontextualiza y redimensiona el sentido de lo público en los ámbitos teórico y práctico. Por lo anterior, el presente libro se convierte en lectura obligada para todos aquellos interesados en el quehacer de la gestión pública y del ejercicio de la política –en todas sus expresiones– pero también para aquellos neófitos que simplemente quieren saber y/o entender los prolegómenos de las políticas públicas.

El hecho de que mis colegas me hayan propuesto el realizar el prólogo de este segundo volumen de *Ensayos sobre políticas públicas* implica un doble desafío: ante todo, me comprometo –aún más– con una de las áreas de mi interés, estudio e investigación, y al mismo tiempo, me brinda la particular oportunidad de presentar algunas inquietudes cuyas alternativas de solución nadie mejor que ellos han propuesto en este libro y que aparecen –en mayor y/o menor grado– en todos y cada una de las novedosas propuestas aquí expuestas. Permítanme presentar, entonces, al menos cinco de estos interrogantes.

En primer lugar, no por casualidad quienes de tiempo atrás hemos incursionado en este campo de las políticas públicas vemos, con razonada preocupación, la banalización del tema, la confusión de su área y la indeterminación de esta propuesta. Y es que usualmente se encuentra un uso y abuso del concepto, hasta el punto de que los medios, los funcionarios públicos y los políticos (por mencionar a algunos) han convertido en lo que los sajones llaman una “catchword”; una palabra recipiente a la que se le atribuyen los más diversos –y hasta contradictorios– significados. Por “políticas públicas” (o simplemente “políticas”) entonces, se refieren a programas de gobierno, a diversos usos y costumbres de la acción gubernamental y hasta propuestas de intervención desarrolladas desde la sociedad civil. El resultado es un concepto que –por referirse a todo– en realidad no explica nada, y que pierde todo el poder de significación que la noción de “public policies” tiene. De ahí la importancia y oportunidad de dar este debate y de superar así la “indeterminación conceptual de la política pública”, de la cual habla uno de los autores de este libro.

En segundo lugar, se reitera en los ensayos presentados la polisemia de la palabra política, que en los estudios anglosajones supone tres distintos aspectos, mientras que en todos aquellos idiomas que provienen del latín (las lenguas romances como el francés, italiano, portugués, rumano y obviamente el español) solo existe un vocablo. Así, el aspecto procedimental que corresponde a la política como proceso “politics”, es diferente al ámbito de la política como resultado, es decir, su dimensión material “policy”, y éstos son distintos del aspecto formal que corresponde a la política como estructura “polity”. Lo anterior exige que cualquier análisis que se haga acerca de la “política” tenga siempre que considerar cada uno de estas tres dimensiones que son bien diferentes, aunque complementarias entre sí.

En tercer lugar –y como muy bien se observa en varios de los capítulos de este segundo volumen– las políticas públicas son uno de los campos más multidisciplinares de las ciencias sociales. Sin embargo, tamaña responsabilidad no es del todo gratuita, ya que esta misma característica que las enriquece, les causa un decisivo y peligroso reto, pues, a su vez, las políticas públicas confrontan, replantean y reexaminan todas y cada una de las demás áreas del saber, convirtiéndose así en incómodo reto para ellas. Basta con traer a cuento que el hecho de entender, estudiar y trabajar la política económica como solo una más de las políticas públicas, cuestiona los cimientos mismos del campo económico, lo cual es sólo un simple botón de la inmensa muestra que existe con las demás disciplinas y áreas del saber. Surge, así, la importancia de preguntarse sobre la naturaleza de la investigación en políticas públicas o de indagar sobre trochas apenas abiertas como la territorialidad y la territorialización de las políticas públicas y la gobernanza del desarrollo local, temas que abordan tres autores en el texto.

Un cuarto aspecto observado desde el privilegiado mirador que me ha permitido involucrarme en este campo, es que con los planteamientos aquí presentados se revive, refuerza y anima la antigua discusión entre practicantes, “practitioners”, y “teóricos” “academics”, cuyas visiones, entornos y experiencias toman distancia y hasta se contraponen, en todos los procesos involucrados en el campo de las políticas públicas. Adquiere pertinencia la distinción que recuerdan autores del capítulo sobre la “Política pública de atención integral a la población desplazada en Colombia: entre modelos de análisis de políticas y modelo de análisis para políticas. Así mismo, las reflexiones de otros dos sobre el punto, difícil y controversial, de la evaluación

en el estudio de las políticas públicas. Y qué decir de la distancia entre estos dos grupos y la visión de los “ciudadanos de a pie”, quienes realmente son los que día tras día gozan y sufren, apoyan y obstaculizan, impulsan y retrasan los resultados finales de las políticas públicas.

Como quinto punto, hay que resaltar que este es un momento propicio para dar una calurosa bienvenida a este segundo volumen de *Ensayos sobre política públicas* sobre todo, porque con él se refuerza la necesidad generalizada y ya muy sentida de estructurar entre todos el “Enfoque de Políticas Públicas para América Latina”, que no sólo complemente, amplíe y perfeccione, sino que también debata, cuestione y discuta tanto el enfoque anglosajón como el enfoque francés que tan atentamente ya nos han ofrecido estas dos culturas milenarias, hasta el punto de que esperamos que tanto las prácticas como las teorías sobre políticas públicas se inspiren en las realidades políticas, culturales e institucionales de América latina, sin que ello implique desconocer la vieja tradición de políticas públicas.

En cuanto a lo retos para un eventual tercer volumen de *Ensayos sobre políticas públicas*, que indudablemente la inquieta mente de mi buen amigo JORGE IVÁN CUERVO RESTREPO (ed.) ya lo debe estar considerando, no puedo dejar de mencionar el otro campo de mi interés, estudio e investigación: la conjugación del *marketing* social con las políticas públicas. Y es que el concepto de *marketing* (mercadotecnia/mercadeo) social (que si bien es cierto nació en el ámbito comercial) ha incursionado ya en ámbitos relacionados con el “CSV: Cambio Social Voluntario”, la “Administración del Cambio”, la “Promoción efectiva de ideas y aspectos sociales”, como novedosos campos de acción-investigación que bien vale la pena estudiar, desarrollar e incursionar.

Como simple ejemplo –apreciado lector– permítame traer a cuento tres aspectos relevantes. El primero, es que una política pública nace a partir del hecho de intentar satisfacer necesidades, deseos, gustos de un grupo determinado de ciudadanos. Esa misma premisa corresponde a la base misma del *marketing*. El segundo, es que –en un primer momento– toda política pública es una simple idea que hay que convertir en realidad y allí el *marketing* de ideas tiene un fructífero campo de acción. El tercero, hace referencia a la ampliación del concepto de comprador/usuario a nociones tales como elector, votante, televidente, radioescucha, cuenta-habiente, feligrés, paciente, estudiante, franquiciante, ciudadano... ese otro que infortunadamente, aun ahora se engloba dentro del indeterminado vocablo de “mercado”.

Definitivamente este libro tiene como una de sus grandes fortalezas en visiones distintas aunque complementarias entre sí pues –como bien lo ha señalado LUIS FERNANDO AGUILAR VILLANUEVA, en anterior escrito– entender las políticas públicas conlleva un ejercicio de reflexión crítica sobre la naturaleza de las relaciones Estado–sociedad y el sentido de lo público. Y es que lo público nos compete a todos (al público), se refiere al uso de recursos provenientes de los ciudadanos (públicos) y a decisiones de gobierno que a todos nos afectan (públicas), por ello requerimos ciudadanos bien informados capaces de impulsar políticas verdaderamente públicas. Así, la necesidad de precisión conceptual –y el correspondiente uso práctico– de las políticas públicas debe entenderse más allá del prurito lingüístico, como un elemento indispensable de conocimiento para ciudadanos que desean participar de sociedades democráticas consolidadas.

Es el momento de dejar en claro que en un entorno altamente competitivo e interconectado como el actual, el conocimiento riguroso, pero a la vez accesible –tal y como el presentado en este útil y actualizado libro– es de incalculable valor para tener éxito en el ámbito profesional (académico, docente, empresarial, político). Por eso, congratulo a JORGE IVÁN, su buen ojo y atinado juicio al invitar y lograr congregarse a toda esta pléyade de autores –lo más granado que actualmente existe en el campo de las políticas públicas en mi querido país de origen Colombia– y complementarlo con una figura cimera de este campo en México como Luis Fernando Aguilar, sin duda uno de los padres fundadores de la disciplina en nuestro continente.

Y es que este libro, que han desarrollado mis queridos colegas LUIS FERNANDO, MAURICIO, JORGE IVÁN, ADOLFO, LUISA FERNANDA, ANDRÉ-NOËL, PATRICIA, LUCAS, JUAN, JEAN-FRANÇOIS y JOSÉ, y que ahora me honro en presentar, cumple sin duda con el loable propósito de reunir planteamientos, socializar conceptos, encontrar puntos de encuentro y dilucidar propuestas en torno al novedoso campo de las políticas públicas. Por ello, estoy seguro de que este libro se convertirá en un material de referencia obligatoria para quienes quieran saber qué son las políticas públicas, conocer sus alcances y límites y entender cómo utilizarlas realmente de manera efectiva, eficiente y eficaz. Bienvenidos pues, este y los futuros volúmenes de *Ensayos sobre políticas públicas* que desde ya todos esperamos.

INTRODUCCIÓN  
LA INDETERMINACIÓN CONCEPTUAL DE LA POLÍTICA  
PÚBLICA. UN PROBLEMA NORMATIVO Y METODOLÓGICO

No hay un consenso académico sobre el alcance y los límites del concepto política pública. Esta falta de claridad dificulta el análisis e impide que los distintos operadores del sistema político y del régimen político adecúen su rol en el proceso de formación de las políticas públicas. En cada Estado y en cada ámbito institucional las políticas públicas tienen formatos de presentación distintos, desde las leyes en las que se fijan las grandes orientaciones de política del Estado hasta el nivel más desagregado en programas y proyectos, pasando incluso por formatos espurios como las sentencias de los tribunales constitucionales —o de los jueces en general— que por falta de claridad sobre el alcance del concepto son consideradas, sin mayor rigor conceptual, políticas públicas. Esta confusión ha impedido que el enfoque de políticas públicas haya echado sus raíces en América latina y en Colombia, y termine siendo asimilado, muy en la lógica del Estado de derecho, a las herramientas tradicionales de intervención que, en el caso colombiano, se circunscriben a los programas y proyectos aprobados en los planes de desarrollo, pero que en la práctica se llame política pública a cualquier intervención del Estado orientada a transformar problemas sociales, y en esa medida la ley, la sentencia y el proyecto de inversión son considerados políticas públicas.

Me propongo plantear las claves del debate sobre el concepto política pública en nuestro marco normativo, y sugerir algunas líneas de reflexión y de investigación que nos permita salir de este atolladero conceptual.

No existe una definición normativa sobre política pública en el ordenamiento jurídico colombiano, ni un acuerdo entre los académicos y operadores institucionales sobre el alcance y el ámbito de aplicación de las políticas públicas. Esa indeterminación conceptual es el origen de muchos equívocos en que incurren distintos operadores institucionales y analistas asociados al discurso de las políticas públicas.

Si bien existe consenso acerca de conceptos como ley o sentencia judicial, como manifestaciones de la función legislativa y jurisdiccional, respectivamente, no existe claridad acerca del concepto política pública como producto de la función administrativa del Estado.

El concepto política pública, de reciente incorporación en la agenda pública del Estado colombiano<sup>1</sup>, es un concepto que, para efectos de aplicación práctica a la actividad gubernamental, sigue estando sujeto a confusiones. A pesar de existir un relativo consenso entre los expertos sobre el alcance del concepto política pública, la amplitud y vaguedad con la que se utiliza en el ámbito de la burocracia y del gobierno, y de la academia, hacen que se considere política pública cualquier intervención del Estado orientada a resolver los problemas sociales, como una recepción no crítica de las definiciones canónicas iniciales que se conocieron en Colombia al inicio de los años noventa del siglo pasado, provenientes de la escuela francesa de políticas públicas<sup>2</sup>.

En Colombia suele llamarse política pública a las leyes que expide el Congreso, a las sentencias que expide la Corte Constitucional, a las regulaciones de las comisiones de regulación, confundiendo muchas veces marcos normativos, órdenes judiciales, marcos regulatorios e instrumentos con política pública.

Es necesario lograr unos consensos mínimos, al menos en el ámbito académico sobre la naturaleza y alcance del concepto política pública. Para ello me propongo responder a cuatro preguntas para identificar lo que llamaré los elementos constitutivos de una definición de política pública, estas son: ¿quién hace la política pública?, ¿qué es una política pública?, ¿en qué formato aparece la política pública? y ¿cuánto tiempo debe pasar para hablar de una política pública?

## I. ¿QUIÉN HACE LA POLÍTICA PÚBLICA?

Tradicionalmente hay dos tipos de respuesta a la pregunta sobre quién hace la política pública. La primera se deriva del enfoque estatalista, y supone que es en el ámbito del Estado donde se hacen las políticas públicas, respuesta genérica e insatisfactoria porque desconoce el ámbito de competencia para la formulación de políticas públicas, y además induce a error por cuanto supone que órganos como el Congreso o la rama judicial son formuladores de

---

1 JORGE IVÁN CUERVO RESTREPO y JEAN FRANCOIS JOLLY. "Introducción", en *Ensayos sobre políticas públicas*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007.

2 IVES MENY and JEAN CLAUDE THOENIG. *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1992.

políticas públicas<sup>3</sup>. En general, son los gobiernos, es decir, la rama ejecutiva del poder público y los gobiernos sub nacionales o territoriales<sup>4</sup>, según el caso, los responsables de los procesos de elaboración de políticas públicas, y el papel de otros organismos como el Congreso<sup>5</sup> será el de establecer los marcos normativos a partir de los cuales se formulan las políticas, o el de velar por que estas se cumplan conforme a las exigencias de la Constitución y la ley, como corresponde a la rama judicial o a los organismos de control como las contralorías o el ministerio público<sup>6-7</sup>.

---

3 En este error incurren incluso organismos multilaterales como el BID. Ver *La política de las políticas públicas*.

4 Gobernaciones y alcaldías, en el caso colombiano.

5 Y, por extensión, a las Asambleas y Concejos.

6 Es necesario construir una narrativa constitucional de la política pública que pueda evidenciar el rol de los tribunales constitucionales y, en general, de los jueces tanto en su función de protección de los derechos humanos como de control de constitucionalidad. Esta narrativa permitiría identificar, sobre la base del modelo del ciclo de la política pública, cuál es el rol de los tribunales en cada una de las etapas. Así, por ejemplo, en el caso colombiano la Corte cumple un papel en la fase de incluir los temas en la agenda como cuando da una orden de formular una política pública; así mismo, en ese sentido es un agendador de política, pero la Corte también tiene un papel a la hora de definir el problema al exigir que se mire desde la óptica o el enfoque de género o el enfoque diferencial, en ese sentido es un regulador de la política, pero también incide en el momento de plantear las alternativas que deben considerarse a la hora de la solución al problema, como lo ha hecho en el contexto de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento. En fase de implementación, la Corte ha cumplido con el seguimiento a la ejecución de las órdenes impartidas –de allí la herramienta de los autos de seguimiento–, y en fase de evaluación, la Corte de alguna manera evalúa la forma cómo se ha venido implementando la política pública. Ahora, la necesidad de precisar el ámbito conceptual de la política pública nos permitirá establecer respecto del proceso de formación de la política que cumple la Corte. Si la definición es muy amplia, la Corte puede ser considerada un formulador de políticas, pero si la definición es más acotada dicho rol no podrá aceptarse. Para una discusión del tema ver RODRÍGUEZ & RODRÍGUEZ 2010.

7 En ese orden de ideas, no se puede aceptar que en el caso colombiano la Corte Constitucional elabore políticas públicas. Su función se restringe a ordenar que éstas se hagan, a fijar una serie de principios y directrices de cómo deben hacerse, a hacer seguimiento en su implementación para verificar que esto se cumpla y a verificar que los objetivos propuestos se hayan logrado, lo cual puede asimilarse esto último a una suerte de evaluación. También es cierto que es necesario desarrollar una teoría de la modulación de la intervención de la Corte en el proceso de formación de la política. En cada una de las fases tiene distinto rol.

## I. I. COMPETENCIA GENERAL PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN COLOMBIA

El artículo 208 de la Constitución Política señala: “los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la orientación del Presidente de la República, les corresponde *formular las políticas* atinentes a su despacho. Esta parece ser la cláusula general de competencia de las políticas públicas en el Estado colombiano, la cual es coherente con la teoría general en el sentido de que es al gobierno al que le corresponde orientar los procesos de formación de las políticas públicas, y a otros órganos del Estado como el Congreso o los tribunales constitucionales les corresponde crear los marcos normativos y las directrices de principios a partir de los cuales se elaboran las políticas públicas<sup>8</sup>.

Una primera pista sobre la definición que proponemos indica que la función de formular políticas públicas debe entenderse como una manifestación de la función administrativa del Estado (art. 209), justamente para diferenciarla de la función legislativa, de la función judicial y de la función reguladora. Ahora bien, que sea el gobierno y no otros entes del Estado el que tenga la competencia y la legitimidad para formular políticas públicas no implica que en el proceso de formación de la política otros entes estatales como los organismos de control, la Corte Constitucional, e incluso los actores no estatales, puedan participar en las distintas fases del ciclo de la formación de la política, pero no como formuladores.

---

Puede que tenga un papel importante a la hora de incluir el problema en la agenda —momento de agenda *setting*—, como en el caso de la protección a grupos de especial protección constitucional (desplazados por la violencia, personas en situación de discapacidad, adultos mayores, habitantes de calle, etc.), e incluso en la caracterización del problema, ordenando que se adopte tal enfoque para entender un problema —como cuando señaló que el tema de discapacidad es necesario abordarlo desde la equiparación de oportunidades—, pero puede ser que al momento de identificar y seleccionar alternativas de solución y de definir los instrumentos de la política, o de implementarlos la Corte no tenga mayor juego.

8 Ver Banco Interamericano de Desarrollo. *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Washington 2007. En este informe se señala que en el régimen presidencial la función de los ministros en materia de formulación de políticas públicas es mucho más ambigua que en los regímenes parlamentarios. Sin embargo, en el caso colombiano, esta función es mucho más definida.

En relación con los entes territoriales, el artículo 115 de la Constitución establece que las gobernaciones y las alcaldías hacen parte de la rama ejecutiva del poder público, de suerte que puede decirse que, en el ámbito de su competencias constitucionales (art. 305, num. 2 en el caso de los gobernadores y art. 315, num 3 en el caso de los alcaldes), los gobiernos departamentales y municipales son los responsables de la formulación de las políticas públicas en su territorio, como quiera que allí constituyen gobierno, y dichos servidores públicos son los responsables de la acción administrativa del departamento y del municipio, respectivamente. Las políticas públicas que se formulen en ese contexto deben entenderse como una manifestación de esa acción administrativa.

Por delegación expresa de la Constitución otros entes son responsables de formulación de políticas públicas sin que hagan parte del gobierno. Tal es el caso del Banco de la República (art. 371), que tiene la función de regular lo concerniente a la política monetaria y cambiaria, el Consejo Superior de la Judicatura que tiene la función de elaborar el proyecto de Plan Sectorial de Justicia, como un documento que se integra al Plan Nacional de Desarrollo, y en el cual están contenidas las políticas públicas atinentes a la administración de justicia. Estas excepciones derivadas del texto constitucional no invalidan la idea general, según la cual es a los gobiernos, en sus distintos niveles, a los que les corresponde liderar los procesos de formulación de políticas públicas<sup>9</sup>.

## 1.2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

El marco en el cual se formulan las políticas públicas en Colombia es el Plan Nacional de Desarrollo, y en el caso de los entes territoriales ese marco lo

---

9 Las Corporaciones Autónomas Regionales y las comisiones de regulación también tienen competencia para formular políticas ambientales y de regulación de la prestación de los servicios públicos domiciliarios. En el caso del Banco de la República y de las comisiones, los procesos de formulación de políticas no obedecen al esquema tradicional del ciclo de política pública derivado del modelo de JONES, razón por la cual es necesario construir categorías de políticas más allá de la clasificación de LOWI a partir del proceso de formación. En este sentido, en el caso de estas dos instituciones sugerimos hablar de directrices de política monetaria o de política cambiaria, y de directrices de política regulatoria, justamente para diferenciarlas de otros procesos que sí reflejan las distintas fases del proceso.

constituyen los planes de desarrollo departamental y municipal. La acción gubernamental que se realiza bajo la lógica de políticas públicas tiene que articularse con el proceso de planificación.

Sobre esto la reflexión en Colombia es escasa. Se asume la coherencia y la convergencia del proceso de planificación y del enfoque de políticas públicas como algo natural, eludiendo a la profunda tensión que hay entre una y otra lógica, que corresponden a paradigmas diferentes y concepciones distintas del Estado, de la sociedad y del desarrollo económico. Esta tensión se evidencia inicialmente en tres circunstancias: la planificación generalmente es de corto plazo y las políticas públicas son de mediano y largo plazo; la planificación se ajusta a la lógica de ejecución de recursos presupuestales, siendo la unidad de análisis por excelencia el proyecto de inversión pública<sup>10</sup>, mientras que el enfoque de políticas públicas se ajusta a la consecución de unos objetivos, siendo el proyecto un insumo más; y en el hecho de que la planificación obedece a enfoques *top down* entre Estado y sociedad, donde las directrices definidas por el gobierno son las que determinan los procesos de ejecución de las políticas<sup>11</sup>, contra un enfoque *bottom up* que caracteriza a las políticas públicas, y que implica que en el proceso de formación de las políticas el gobierno se transforma en un articulador de las dinámicas de negociación que especifican el ámbito de construcción de la política<sup>12</sup>.

El artículo 339 de la Constitución establece que en la parte general del Plan de Desarrollo se señalarán “los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y *orientaciones generales de la política* económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno”. Una lectura en clave de política pública nos indica que en el ordenamiento jurídico colombiano el plan de desarrollo es previsto como un instrumento normativo por medio del cual los gobiernos ejercen su función de formulación de políticas públicas de acuerdo

---

10 ROTH, ANDRÉ-NÖEL. “¿Política, programa o proyecto?”, en *Boletín de Política Pública Hoy* n.º 8, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, septiembre de 2010.

11 En la planificación hay un marcado voluntarismo gubernamental.

12 Para una visión más detallada de la tensión entre planificación y enfoque de políticas públicas, ver JORGE IVÁN CUERVO RESTREPO. “¿Planeación y políticas públicas, dos enfoques contradictorios?”, en *Constitución de 1991 y planeación en Colombia: balance y perspectivas*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007.

con una lógica sectorial y con el propósito de definir las directrices generales de la acción estatal. Es decir, se reitera que es el gobierno el responsable de definir las directrices generales de política pública.

Los planes de desarrollo son una consecuencia del principio democrático. En efecto, el texto que finalmente aprueba el Congreso, las asambleas departamentales o los concejos municipales, según el ámbito territorial, deben reflejar el programa de gobierno de los candidatos que finalmente fueron elegidos, y en dichos planes deben quedar consignadas las orientaciones generales de política pública que enmarcan la acción administrativa de esos gobiernos, hasta el punto que la falta de congruencia entre programa de gobierno y plan de desarrollo puede ser causal de revocatoria del mandato para alcaldes y gobernadores de acuerdo con la ley de mecanismos de participación ciudadana.

En Colombia no se ha discutido sobre las implicaciones de mantener un esquema de planificación tan rígido y tan atado a la lógica del presupuesto y del proyecto. Nuestra hipótesis en este sentido es que las políticas públicas no han encontrado en el ordenamiento jurídico colombiano un nicho donde puedan desarrollarse debido a que la lógica que predomina es la lógica del proyecto y la de la ejecución presupuestal derivada del proceso de planificación y que ha encontrado en el Departamento Nacional de Planeación, y el Ministerio de Hacienda, y las secretarías departamentales y municipales de planeación y de hacienda, recios defensores de una lógica de inversión que impide una mirada más estratégica y de largo plazo del papel del Estado en el cumplimiento de sus fines, es decir, una mirada de políticas públicas.

Esta simplificación de la acción estatal a la configuración de unos presupuestos y a la ejecución de unos recursos atados a un proyecto es reforzada institucionalmente por los organismos de control y las oficinas de control interno de las entidades que privilegian la planificación, la presupuestación y la ejecución de recursos por sobre la intervención más estratégica, más coordinada, más integral y más pensando en la satisfacción de los derechos de los ciudadanos que en el cumplimiento de las metas presupuestales. De alguna manera, el llamado que hace la Corte Constitucional en sus sentencias sobre desplazamiento forzado<sup>13</sup>, en el sentido de señalar la falta de integridad

---

13 Desde la sentencia SU-1150 de 2000, y luego en la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de

y de efectividad de la respuesta del Estado a un fenómeno tan complejo, se origina en esa lógica presupuestalista con la que finalmente se desarrolla la acción estatal en Colombia.

Las políticas públicas deberían formularse luego de aprobados los planes de desarrollo, marcos normativos donde deben quedar consignados las orientaciones generales de la política, en el contexto de la competencias de los distintos ministerios y secretarías. Los procesos de elaboración de políticas públicas toman tiempo y exigen movilizar recursos de investigación y de movilización que son ajenos a los procesos de formulación y ejecución de proyectos. Bajo este panorama, puede decirse que en Colombia la precariedad y, en la mayoría de casos, ausencia de procesos de políticas públicas explica en buena parte la ineficacia e inefectividad del Estado frente a la mayoría de problemas sociales que ingresan en la agenda pública<sup>14</sup>.

La otra respuesta a la pregunta de quién hace la política pública es de corte más sociológico y menos estatalista, y apunta a señalar que cuando se habla de política pública se está haciendo referencia a algo que se produce en la interacción entre el Estado y la sociedad, y que su condición de pública precisamente se deriva del hecho de que en el proceso de formación de la política intervienen distintos actores que confluyen hacia lo público. Es decir, lo público de una política pública significa que más que una simple manifestación de la voluntad estatal o gubernamental supone la intervención de los *stakeholders* involucrados en el problema o la solución, y cuando se habla de tener una política pública se habla de tener unos consensos básicos

---

seguimiento, la Corte Constitucional viene llamando la atención sobre que la respuesta del Estado al desplazamiento forzado no es todo lo integral, articulada y sostenible que se precisa para alcanzar el goce efectivo de derechos de la población en situación de desplazamiento. En nuestra hipótesis, diríamos que la Corte está llamando la atención sobre que toda intervención del Estado no necesariamente puede entenderse como una política pública. Ver, RODRÍGUEZ GARAVITO, CÉSAR y RODRÍGUEZ FRANCO, DIANA. *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento en Colombia*, Dejusticia, Bogotá, 2010.

14 A ello se suma la ausencia de contenidos programáticos en los partidos políticos en Colombia. En estricto sentido, el circuito de la política debe empezar en los partidos políticos, en su papel de correa de transmisión entre la sociedad civil y el Estado. Los primeros lineamientos de política pública, según los distintos enfoques ideológicos, que luego se materializan en programas de gobierno, planes de desarrollo y políticas públicas, debe empezar allí.

sobre la necesidad de reconocer un problema como público, incluirlo en la agenda y enfrentarlo movilizándolo los distintos recursos legales, institucionales, económicos con que cuentan las instituciones públicas. Es decir, que la materialización formal de una política pública en alguno o algunos de los instrumentos con los que cuenta el Estado debe ser el reflejo de un proceso de movilización social y/o política en interacción con la narrativa legal estatal.

## 2. ¿QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA?

Ahora bien, si podemos decir que el aspecto normativo de la competencia está claro en el ordenamiento jurídico colombiano, no puede decirse lo mismo sobre qué se entiende por política pública. No existe norma alguna que defina lo que es política pública, aunque puede inferirse que se refiere a directrices generales que enmarcan la acción del Estado y que deben ser definidas por el gobierno. Una de las pocas normas que sugiere una definición de política pública es la Ley 1098 de 2006, por medio de la cual se expide el Código de infancia y adolescencia; en efecto, en su artículo 201 incluye una propuesta de definición en los siguientes términos: “Se entiende por políticas públicas de infancia y adolescencia, el conjunto de acciones que adelanta el Estado, con la participación de la sociedad y la familia, para garantizar la protección de los niños, las niñas y los adolescentes. Las políticas públicas se ejecutan a través de la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de los planes, programas, proyectos y estrategias”.

Más adelante, confirmando el principio de la cláusula general de competencia, establecido en el artículo 208 de la Constitución Política, el artículo 204 señala que el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes son los responsables de la formulación de las políticas de infancia y adolescencia, en el contexto de los consejos de política social.

Más allá de la vaguedad de esta definición, al confundir las fases del ciclo de la política con mecanismos por medio de los cuales se ejecuta, resulta interesante que una ley haya apostado por una definición que recoge las consideraciones generales de las definiciones más canónicas de política pública que implica *acciones que adelanta el Estado, con la participación de la sociedad y la familia*.

Esto indica que en esta definición hay una apuesta por considerar la política pública como el resultado de la interacción entre el Estado y la sociedad, y no

solamente como el resultado de una competencia normativa o una decisión unilateral que el gobierno impone en ejercicio de su poder institucional.

En principio, las opciones para la discusión y una agenda de investigación implicaría considerar las políticas públicas como enfoque o paradigma de la gestión pública (SUREL), como una herramienta de análisis para el proceso de toma de decisiones de parte de los gobiernos (LASCOUMES y LE GALES), como ejes orientadores de la acción gubernamental e instrumentos de planificación (ANDERSON), o como escenarios de concertación entre el Estado y la sociedad para corregir desajustes sociales (MULLER).

En este orden de ideas, proponemos algunas posibles definiciones de política pública para la discusión, cuyo desarrollo, en sí mismo, es una agenda de investigación:

1. Por política pública entendemos la acción del Estado orientada por el gobierno que, de una manera coherente, integral, legítima, sistemática y sostenible, busca responder a las demandas sociales y desarrollar los mandatos constitucionales y legales, acudiendo a distintos métodos de análisis y de ponderación de alternativas, modelos de gestión y criterios de evaluación, con la participación de los actores involucrados en el problema y en la búsqueda de la solución.

2. Por política pública entendemos la orientación estratégica del Estado que se articula en una perspectiva de mediano y largo plazo, y sobre la cual se ajustan las competencias de las distintas agencias gubernamentales. Esa orientación busca garantizar los derechos de los ciudadanos y cumplir los fines esenciales del Estado.

3. Por política pública entendemos el proceso y el resultado de la interacción de diversos actores políticos, sociales e institucionales respecto de la necesidad de incorporar un problema en la agenda pública y de darle un tratamiento con los recursos presupuestales, normativos y simbólicos disponibles<sup>15</sup>.

---

15 KNOEPFEL, PETER; LARRUE, CORINE; VARONE FREDERIC e HINOJOSA, MIRIAM. “Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones”, en *Revista de Ciencia Política* n.º 3, Universidad Nacional, Bogotá, 2007.

4. RAÚL VELÁSQUEZ<sup>16</sup>, por su parte, tiene otra propuesta de definición que también es una agenda de investigación. Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.

Cualquier definición que se adopte debe tener unos supuestos básicos de su operabilidad, atados a la naturaleza del régimen y del sistema político, a la capacidad de los gobiernos, al marco normativo, a las estructuras de planificación y presupuestación, al grado de cohesión y de movilización de los actores sociales y políticos, al recurso humano disponible, a las herramientas técnicas que condicionan la elaboración de las políticas, a la cultura política, a la cultura burocrática y al grado de apropiación del concepto en los distintos ámbitos donde se aplica.

El tema no se resuelve con la expedición de una ley o de un decreto para definir la política pública, pero sí es deseable que el consenso acerca del concepto y del alcance se siga decantando tanto en la academia como en los ámbitos institucionales y sociales. Buena parte de los equívocos alrededor del concepto de política pública son el origen de su falta de efectividad.

Otra discusión no menos relevante es acerca del formato que debe adquirir la política pública. Esto es, si esta debe expresarse en una ley, en un decreto, en un documento Conpes, en una ordenanza o en un acuerdo o alguna otra unidad normativa. Nuestro punto es que la política pública puede estar conformada por leyes, decretos, documentos Conpes, pero en su adopción e implementación los trasciende. Un buen ejemplo de ello es la política pública de atención al desplazamiento forzado, que si bien sigue siendo responsabilidad del gobierno nacional y de los gobiernos departamentales y municipales en el ámbito de sus competencias, está conformada por diversos documentos Conpes, leyes, decretos, informes de seguimiento y evaluación.

---

<sup>16</sup> VELÁSQUEZ GAVILANES, RAÚL. “Hacia una nueva definición del concepto de política pública”, en *Revista Desafíos*, Universidad del Rosario, Bogotá, 2009.

## 2. I. ALGUNAS CATEGORÍAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Se discute si sólo las políticas de Estado son políticas públicas. Propongo una clasificación para diferenciar los distintos niveles donde se formulan políticas públicas y el alcance de cada ámbito de actuación.

a. *Políticas de Estado que se formulan como tales.* Son aquellas políticas que formula un gobierno con la pretensión de ser política de Estado, generalmente para desarrollar principios y directrices constitucionales, como es el caso de la política pública nacional de discapacidad contenida en el Conpes social 80 de 2005.

b. *Políticas de gobierno que se transforman en políticas de Estado.* Son aquellas políticas que formula un gobierno para materializar los objetivos de su plan de desarrollo, pero dado el grado de efectividad y de aceptación de los contenidos de la política, otros gobiernos se ven en la obligación de continuar con dicha política hasta convertirse en política de Estado. Es el caso del programa Familias en Acción, que hoy hace parte de la política social del Estado, porque ha sido continuada por tres gobiernos sucesivos y su desmonte implicaría altos costos políticos para el gobierno de turno.

Para que una política de gobierno se transforme en política de Estado deben concurrir al menos estos elementos:

- Acuerdos políticos que garanticen su continuidad.
- Consensos sociales acerca de la necesidad y conveniencia de su permanencia, generalmente asociados a buenos resultados.
- Amarres institucionales, que pueden ser leyes que así lo ordenen o compromisos presupuestales.

c. *Políticas de gobierno que no se transforman en políticas de Estado.* Son aquellas políticas que formula un gobierno para concretar su plan de desarrollo, pero que terminan con el período de ese gobierno, toda vez que constituyen un sello característico del gobernante de turno. Un buen ejemplo lo constituye el programa Cultura Ciudadana que fue implementado durante la alcaldía de Antanas Mockus y que no fue continuado por los gobiernos que le sucedieron.