

La política pública es (no es) un formato. Una reflexión empírica y compleja

Public policy is (not) a format. An empirical and complex reflexion

Política pública (não) é um formato. Uma reflexão empírica e complexa

Ivonne Alexandra Bohórquez-Alfonso

Universidad Nacional de Colombia

<https://orcid.org/0000-0003-1661-5993>

iabohorqueza@unal.edu.co

RESUMEN

Aunque no existe un consenso acerca de qué es y qué no es una política pública, un sinnúmero de referentes teóricos y entidades nacionales e internacionales hablan sobre el campo y límites de las políticas públicas; particularmente desde la complejidad existen ciertos elementos a ser tenidos en cuenta cuando hablamos de las políticas públicas, especialmente en términos de la multidimensionalidad, los niveles de realidad y el debate ético. Este artículo reflexiona, a partir de un método cualitativo de base fenomenológica desde un análisis hermenéutico de textos oficiales producidos por diferentes entidades gubernamentales colombianas, sobre la realidad de las políticas públicas hoy en Colombia. Los resultados arrojan un alto nivel de instrumentalización de las políticas públicas en función del discurso político, que puede llegar a confundir a la ciudadanía e incluso a las autoridades gubernamentales. Se recomienda hacer claridad acerca del contenido y alcance de las políticas públicas o reformar parte del régimen político colombiano para dar sentido a las prácticas que se llevan a cabo por diferentes administraciones públicas nacionales y locales.

ABSTRACT

Although there is no consensus about what is and what is not a public policy, countless theoretical references and national and international entities speak about the field and limits of public policies; Particularly from the complexity, there are certain elements to be taken into account when we talk about public policies, especially in terms of multidimensionality, levels of reality and ethical debate. This article reflects, based on a qualitative method based on phenomenology and a hermeneutical analysis of official texts produced by different Colombian government entities, on the reality of public policies today in Colombia. The results show a high level of instrumentalization of public policies based on political discourse, which can confuse citizens and even government authorities. It is recommended to clarify the content and scope of public policies or reform part of the Colombian political regime to give meaning to the practices carried out by different national and local public administrations.

Recibido: 09/08/2023 - Aceptado: 23/09/2023 - Publicado: 31/12/2024

Citar como:

Bohórquez-Alfonso, I. (2024). La política pública es (no es) un formato. Una reflexión empírica y compleja. *Espiral, revista de geografías y ciencias sociales*, 6(11), 7-30. <https://doi.org/10.15381/espisal.v6i11.27622>

© Los autores. Este artículo es publicado por Espiral, revista de geografías y ciencias sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0) [<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>] que permite el uso, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre que la obra original sea debidamente citada de su fuente original.

RESUMO

Embora não haja consenso sobre o que é e o que não é política pública, inúmeras referências teóricas e entidades nacionais e internacionais falam sobre o campo e os limites das políticas públicas; Particularmente pela complexidade, há certos elementos a serem levados em conta quando falamos de políticas públicas, especialmente em termos de multidimensionalidade, níveis de realidade e debate ético. Este artigo reflete, a partir de um método qualitativo baseado na fenomenologia e numa análise hermenêutica de textos oficiais produzidos por diferentes entidades governamentais colombianas, sobre a realidade das políticas públicas hoje na Colômbia. Os resultados mostram um elevado nível de instrumentalização das políticas públicas com base no discurso político, o que pode confundir os cidadãos e até as autoridades governamentais. Recomenda-se esclarecer o conteúdo e o alcance das políticas públicas ou reformar parte do regime político colombiano para dar sentido às práticas realizadas pelas diferentes administrações públicas nacionais e locais.

PALABRAS CLAVES: Política pública, ética, administración pública, gobierno, política gubernamental.

KEYWORDS: Public policy, ethics, public administration, government, government policy.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas, ética, administração pública, governo, política governamental.

Introducción

En Colombia, la política pública se concibe como un formato controlado por individuos que lo protegen de la corrupción externa de la realidad democrática. Esto genera confusión en las personas, especialmente en estudiantes y ciudadanos que buscan entender las políticas públicas. Este artículo adopta una metodología cualitativa basada en la fenomenología y el análisis hermenéutico (Gonfiantini, 2023) para criticar directamente la instrumentalización de las políticas públicas en Colombia. Esta crítica se vincula con un resultado parcial de una investigación doctoral en pensamiento complejo realizada en la Multiversidad Edgar Morin.

El artículo es relevante porque las prácticas de la administración pública constituyen un nivel de realidad dentro del régimen político y, por tanto, de las políticas públicas como campo de estudio de una realidad social. Los diversos niveles de realidad permiten relacionar la forma en que el fenómeno de las políticas públicas puede ser considerado de manera compleja, demostrando la parcialidad, si no la inocuidad, de las políticas públicas instrumentalizadas.

Desde mi lugar de enunciación, las políticas públicas son un proceso de construcción social y cultural que implica prácticas asociadas a significados y sentidos. Esta definición, relacionada con la propuesta de Dvora Yanow (Yanow, 2011), permite vincular el nivel de realidad de la instrumentalización hacia la crítica por el sentido y el significado desde la experiencia subjetiva. En el artículo se argumenta que la política pública no es un formato, aunque pueda presentarse como tal, sin personificar las políticas públicas. El análisis hermenéutico busca reflexionar sobre la instrumentalización de la política pública en diversos contextos, localizaciones y temáticas; las preguntas que orientan la revisión textual tienen que ver con la definición y marco de textos oficiales sobre las políticas públicas en Colombia, los supuestos subyacentes sobre el papel de la ciudadanía, el gobierno y la experiencia en las políticas públicas y, los posibles conflictos o tensiones que surgen de la tendencia principal sobre las políticas públicas dentro de la administración pública colombiana.

El artículo se centra así, en las políticas públicas colombianas desde la perspectiva de la arquitectura institucional vigente. Examina la relación entre el sistema de planeación y el sistema presupuestal, y analiza el proceso de instrumentalización de las políticas públicas a partir de documentos gubernamentales. El estudio concluye que es necesario precisar el concepto de políticas públicas en Colombia y considerar la posibilidad de reformar ciertos elementos del régimen político para alinearlos con

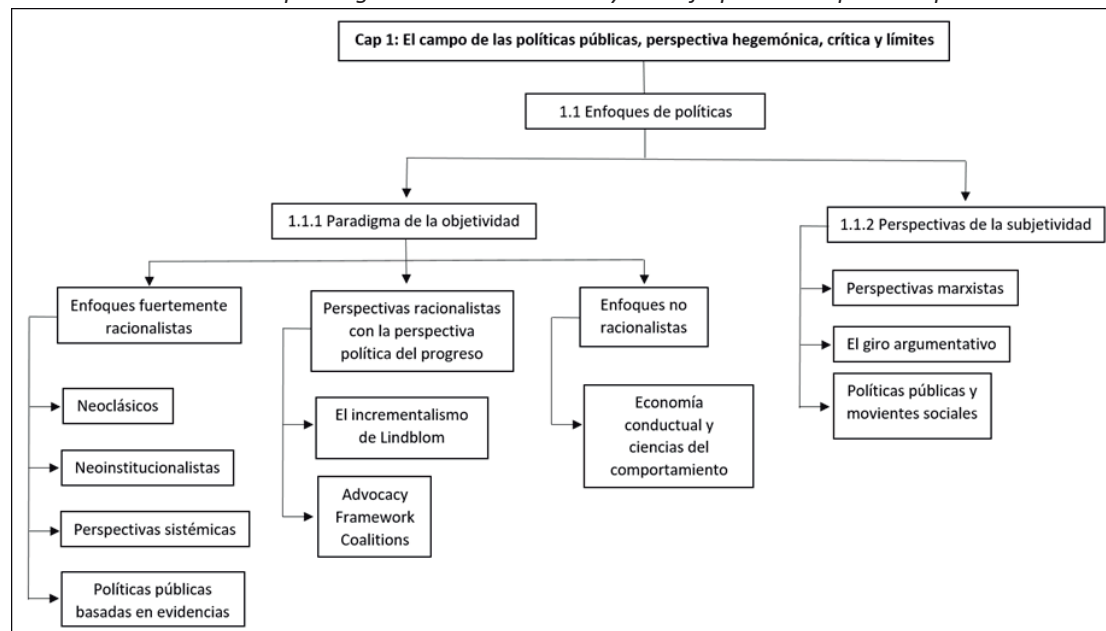
las políticas públicas en la práctica actual de la administración pública. También identifica posibilidades de agendas de investigación relacionadas con este debate.

Marco teórico y metodológico: sin consenso sobre qué entendemos por política pública y una perspectiva hermenéutica adoptando el anarquismo epistemológico

Este artículo parte de la observación para el análisis hermenéutico en conexidad con una interpretación fenomenológica. La profesora López (2017) presenta el debate de las políticas públicas desde diferentes paradigmas del conocimiento y, sus enfoques derivados. Una síntesis de su propuesta, realizada por el estudiante Kevin Llanos en 2020, destaca por su claridad y concisión.

Figura 1

Síntesis de relación entre paradigmas del conocimiento y los enfoques de las políticas públicas



Fuente: Kevin Llanos, 2020, con base en López (2017).

La profesora López proporciona un completo estado del arte sobre los debates en torno al concepto de política pública y su relación con el poder. Su síntesis y explicación abarcan los paradigmas de la objetividad y la subjetividad, los principales enfoques son sugerentes de la diversidad del campo, que se observa igualmente en la proliferación de literatura, al ser las políticas públicas objeto de estudio de numerosos académicos, tanto en español como en inglés. Algunos autores destacados son: Fontaine (2015), Parsons (2009), Roth-Deubel (2002, 2010, 2016), Burstein (2021), Greenberg et al. (1977), Jenkins-Smith et al. (2018), Piggin (2008), Skogstad & White (2016), Turnbull (2016), Weiss (1999) y Wright et al. (1995). Incluso, las consultas en bibliotecas de organizaciones como CLACSO, FLACSO, CEPAL, BM y OCDE dan cuenta de mucha información adicional sobre la definición de políticas públicas y su relación con la realidad política, social y económica.

No obstante, existe un debate intenso en la definición del campo y su sentido en las prácticas sociales y de la administración pública; aún no hay consenso sobre su definición y elementos constitutivos. Valencia y Álvarez (2008) muestran esta falta de consenso a través de una selección de autores icónicos sobre el tema en una seriación temporal. Dicha selección evidencia nuevamente la amplitud del campo desde la producción literaria y los debates en torno a las políticas públicas.

En Colombia, dominan dos tendencias: el enfoque secuencial (Banco Mundial, 2010; Coelho et al., 2017; Höchtl et al., 2016; Lahera P., 2004; OCDE, s/f; Secretaría Distrital

de Planeación, 2017; Williner & Martínez, 2023) y las políticas públicas basadas en evidencias (Head, 2008; OECD, 2023; Peter, 2014). Y, si bien se habla mucho de ellas, a menudo se omite la postura declarada desde la que se hace referencia al concepto.

Algunos documentos de entidades públicas colombianas exhiben en todo caso una adhesión consistente al ciclo secuencial que incluye la agenda, la formulación, la implementación y la evaluación (DNP, 2020; Minciencias, s/f; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, s/f; Secretaría Distrital de Planeación, 2017). Otros documentos institucionales, destacan la importancia de las evidencias, el uso de datos en la toma de decisiones y los presupuestos orientados a resultados, aspectos fundamentados en el enfoque de políticas públicas basadas en evidencia (Departamento Nacional de Planeación, 2017, 2022; Función Pública, s/f; Ramírez Castillo, 2021; Secretaría Distrital de Planeación, s/f).

Así, en el campo de las políticas públicas, los enfoques racionalistas representan una perspectiva dominante y, estos enfoques, considerados parte del paradigma de la objetividad, se caracterizan por su simplicidad y su énfasis en la racionalidad de los actores políticos (Puello 2007, 2010). Sin embargo, revisiones diversas, les complementan desde perspectivas como las cognitivas, las interpretativas y de la complejidad (Roth-Deubel, A. N., 2010). Una de las propuestas más atractivas en este sentido es la perspectiva anarquista epistemológica propuesta por Roth-Deubel (2007), en donde se pone de presente que es necesario transgredir la epistemología dogmática para dar cuenta del fenómeno de la política pública; esta perspectiva será adoptada en este artículo, como eje de la discusión teórica, donde el lector encontrará diversidad de enfoques para realizar la revisión hermenéutica de algunos textos oficiales del sector público del orden nacional colombiano.

Marco teórico

A pesar de parecer un diálogo corto para el desarrollo de este artículo, poner en discusión el enfoque cognitivo, interpretativo y de la complejidad, incluso desde pocos autores, implica un enorme esfuerzo de anarquismo epistemológico. Presento a continuación tres referentes que abren la discusión, invitando a un diálogo más amplio para otras investigaciones del campo.

El enfoque cognitivo de políticas públicas se centra en la creación de mundos como una de sus principales preocupaciones, a partir de referentes relacionados con los sistemas de creencias (Roth-Deubel, A. N., 2010), así, contribuyen a la configuración de un espacio de sentido público que proporciona una visión del mundo que orienta las conductas individuales y públicas.

Desde estas visiones y creaciones de mundo, es que se pueden comprender las ideas-guía y las acciones-vía, propuestas por (Puello-Socarrás, 2010), en donde las políticas públicas atienden a principios generales y específicos, como ideas-guía o eslabones I y II, que son definidos a través de luchas políticas que inciden en la interpretación de las realidades sociales; por su parte, las acciones-vía o eslabones III y IV, se refieren a las acciones que operacionalizan y materializan las ideas-guía, y se circunscriben a un nivel más técnico, privilegiando una racionalidad instrumental o tecno-económica. En concreto, la elaboración y puesta en marcha de una política pública se relaciona con la construcción de una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir.

Puello propone así que la creación de cosmovisiones es crucial para comprender cómo la política pública configura los sistemas de creencias y la orientación de las conductas públicas. Modificar estos sistemas implica una competencia respecto de las creencias en sí mismas. Las ideas-guía y acciones-vía son dos niveles de realidad que pueden asumirse desde las políticas públicas en clave de complejidad, representando la batalla de las ideas y la operacionalización de las decisiones.

Ahora, el enfoque interpretivo, apunta al debate del quehacer gubernamental, desde el que se aborda el significado histórico y simbólico de ese quehacer, señalando que la epistemología de lo “metapolítico” es importante, pues recupera la relación entre la filosofía y la política para desentrañar el significado de la acción estatal (Finlayson, 2004).

Según Yanow (2011), las políticas públicas son procesos y prácticas que involucran diversos elementos portadores de sentido, como espacios, tiempos, lenguajes, objetos, prácticas, políticas y programas. Estos, que son definidos como artefactos portadores de sentido, permiten comprender la diversidad de evidencias asociadas a las políticas públicas, más allá de un solo documento o un enfoque secuencial lineal. Yanow enfatiza que los artefactos humanos y las acciones, incluyendo documentos políticos, legislaciones e implementaciones, se entienden no sólo como instrumentos racionales, sino también como expresiones de significado, incluyendo a veces la identidad individual y colectiva.

Los artefactos portadores de sentido son entonces, elementos tangibles o intangibles que transmiten significados y valores dentro de una política pública, permiten comprender cómo los actores políticos y los ciudadanos interpretan y dan sentido a las políticas públicas, identificar los valores y supuestos implícitos y, transmiten las intenciones y objetivos de políticas a diversos grupos de interés (Yanow, 2011).

Así, el primer puente entre los enfoques cognitivo e interpretivo, estaría relacionado con la construcción de ideas o mundos desde las políticas públicas, que se pueden interpretar histórica y simbólicamente a partir de artefactos (como documentos) que dan sentido a la política pública.

Por otra parte, el tercer enfoque de esta discusión, desde la perspectiva de la complejidad, propone que las políticas públicas se caracterizan por la presencia de niveles de realidad múltiples y una dimensión ética y política significativa, que cuando se relacionan constituyen una multidimensionalidad.

Nicolescu (1994) define la realidad como aquello que resiste a la experiencia y la abstracción humanas. La experiencia humana, la percepción, es tan real como el mundo físico. Los niveles de realidad son sistemas en los cuales operan leyes generales a cada uno y que presentan características de discontinuidad frente a otros sistemas. Cada sistema es un nivel de realidad y se encuentran interconectados; el marco de conexión entre los niveles de realidad es la multidimensionalidad, que reconoce la pluralidad y que, para dar cuenta de ella, es necesario trascender el ámbito disciplinar tradicional y dejar de describir la realidad como un espectro único u homogéneo en el desarrollo humano. En este punto, se desenvuelve el encuentro entre la anarquía epistemológica y los enfoques cognitivo e interpretivo de las políticas públicas.

La existencia de diferentes niveles de percepción de la realidad por parte del sujeto-observador implica la exploración de una realidad multidimensional y multireferencial, en la cual el ser humano puede reencontrar su lugar y verticalidad. Esta perspectiva es similar a la consideración de Yanow, desde la existencia de una pluralidad de artefactos portadores de sentido como una ampliación de la mirada hacia las políticas públicas.

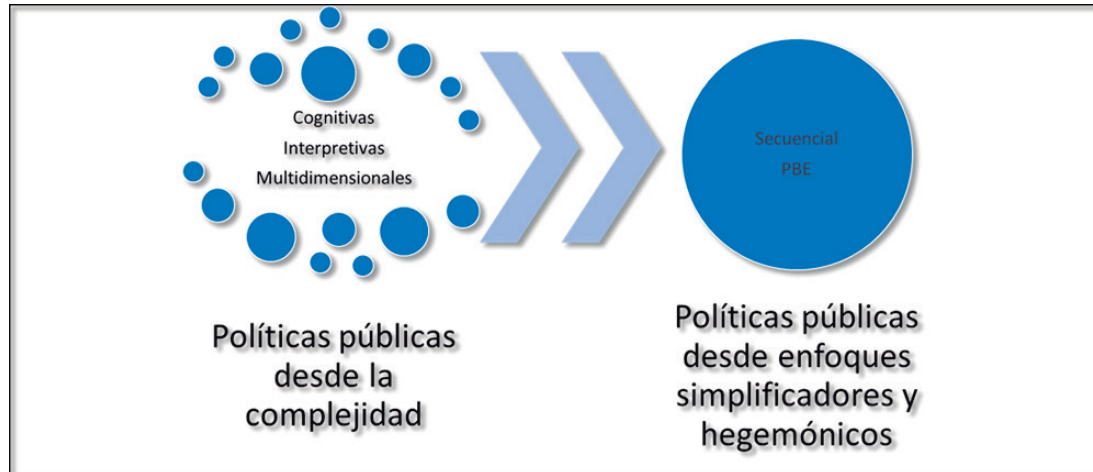
En la visión transdisciplinaria, la realidad es multidimensional y multirreferencial, abarcando más que la vida social (Nicolescu, 1994). Los niveles de realidad se corresponden con niveles de percepción, posibilitando una visión progresivamente más amplia, en que el conocimiento humano busque zonas sin resistencia a la percepción, tanto en el objeto como en el sujeto transdisciplinario, para lograr una comunicación efectiva entre ambos. Los flujos de información que atraviesan los niveles de realidad se relacionan con los flujos de consciencia, generando un isomorfismo gracias a una zona compartida de no resistencia.

Allí, y continuando con la complejidad, desde el pensamiento complejo y la perspectiva dialógica y ética, Morin (1984) propone una mirada fundamentada en la interacción y la conexión entre seres y sistemas; así, los mecanismos de solidaridad y responsabilidad en relación con la ontología y la epistemología de la realidad y, la interdependencia de los seres y la vida misma, implica el reconocimiento de la diversidad y la pluralidad, así como la aceptación de lo posible más allá de la incertidumbre.

Una síntesis visual de la discusión que subyace en este artículo es la que se representa en la figura 2 a continuación.

Figura 2

Marco teórico para el desarrollo de la reflexión de las políticas públicas como formato



Fuente: elaboración propia.

Como corolario del marco teórico, me permito postular que, desde la percepción como sujeto dentro del sistema político, en el campo de las políticas públicas, el enfoque secuencial y basado en evidencia, se han convertido en la tendencia dominante en Colombia. Por tanto, se ha dejado de lado otras dimensiones y realidades, por ejemplo, éticas y culturales, así como la existencia de diferentes niveles de realidad asociados a las políticas públicas. La multidimensionalidad de las políticas públicas y las preguntas éticas derivadas de su simplificación requieren un reconocimiento y abordaje más profundo en el marco de la institucionalidad administrativa.

Marco metodológico

Este estudio adopta un enfoque hermenéutico multidimensional, fundamentado en el anarquismo epistemológico para las políticas públicas (Roth-Deubel, 2007), que permite una integración flexible de métodos cualitativos, cuantitativos y mixtos. Esta aproximación reconoce la complejidad de los fenómenos sociales y la necesidad de trascender las limitaciones de paradigmas metodológicos deterministas.

Los elementos desde los que se postula el contexto del estudio, resultan de una base más o menos empirista en la medida en que buena parte de los resultados que presento a continuación, los he observado como parte de mi constructo vital como consultora y docente en políticas públicas, es decir, en el marco de un sistema observador (Sotolongo & Delgado, 2006); no obstante, quisiera situarme en el posempirismo en tanto que reconozco la provisionalidad de los resultados que presento y su nivel de falsabilidad (Gonfiantini, 2023). Se trata pues, de una interpretación hermenéutica de textos y contextos, que reconoce la naturaleza provisional y falsable del conocimiento generado. Una postura posempirista que permite una reflexión crítica sobre las políticas públicas, considerando tanto los datos empíricos como las construcciones teóricas y experienciales.

El enfoque hermenéutico en la investigación de políticas públicas cuando se centra en la interpretación de significados y contextos reconoce que las políticas no son meros instrumentos técnicos, sino construcciones sociales cargadas de valores y significados; busca superar dicotomías y reconocer nuevos lugares de diálogo desde los saberes (Barragán Martínez, J.C., 2022; Hémbuz Falla, G.D., & Peralta Duque, B.D., 2021). De sus principios clave, la interpretación contextual, se realiza desde el rastreo del origen de la disputa; reconoce reflexivamente la existencia de diversas interpretaciones sobre la política pública y la influencia de la investigadora en la interpretación.

Por ello, la metodología incorpora elementos de investigación cualitativa, particularmente a través del concepto de “sistema observador” propuesto por Sotolongo & Delgado (2006). Este enfoque reconoce la posición del investigador como parte integral del fenómeno estudiado, permitiendo una reflexividad crítica sobre las observaciones y experiencias personales en el campo de las políticas públicas.

Se realizó una selección no sistemática de documentos oficiales disponibles en línea, utilizando el criterio de búsqueda “políticas públicas” en portales gubernamentales colombianos (.gov.co). Este método, aunque no exhaustivo, se alinea con los principios del anarquismo epistemológico y la complejidad, permitiendo una exploración flexible y diversa de las fuentes de información.

Por tanto, el estudio emplea una suerte de triangulación metodológica, combinando el análisis documental de textos oficiales que recuentan o no una historia sobre las políticas públicas, implica una observación participante basada en la experiencia profesional de la autora, fundamenta la reflexión desde la literatura académica y su contenido teórico, con miras a proporcionar una comprensión diversa de las políticas públicas (Muller, R.S., 2024).

Se reconoce que la selección de fuentes no constituye una muestra estadísticamente representativa y por ello tampoco se hace una contabilidad de las fuentes, todas las consultadas son las aquí presentadas. Sin embargo, esta limitación se alinea con la crítica del anarquismo epistemológico a los métodos estrictamente sistemáticos, permitiendo una exploración más flexible y contextual de las políticas públicas. Por esta limitación y alcance, el estudio adhiere a principios éticos de investigación, incluyendo la transparencia en la declaración de la posición del investigador y las limitaciones del método empleado.

Resultado 1: Algunos elementos de políticas públicas en Colombia como ideas-guía y acciones-vía o artefactos portadores de sentido

En Colombia, las reformas introducidas en la Constitución Política de 1991 buscaron fortalecer la participación democrática y limitar los excesos de poder. Como resultado, cualquier acción pública que implique un gasto de inversión debe contar con un proyecto de inversión previo que describa el gasto. Este requisito aplica tanto a los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación como a aquellos financiados por el Sistema General de Regalías, que es el que recibe el dinero resultante de la actividad de explotación minera del país y por tanto, fuente importante de financiación pública. La referencia constitucional colombiana se encuentra en el Título XII, Capítulo II y III, sobre las inversiones y el presupuesto públicos.

Así, como en otras latitudes latinoamericanas, la normatividad vigente, establece que esas inversiones y el presupuesto deben corresponder con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo territoriales. Es decir, se extiende normativamente el vínculo o triada entre el régimen electoral (programas de gobierno o coloquialmente conocidos como promesas de campaña o plataformas gubernamentales), la planeación del desarrollo en cabeza de unos instrumentos de planeación y, la distribución del

presupuesto público; insisto, como garantía de estabilidad democrática. Esto se concreta a través de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo 152 (Ley 152 de 1994), la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 388 de 1997) y la Ley Orgánica sobre Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) y sus respectivas reglamentaciones.

Dentro de dicha normativa es posible hacer una primera aproximación al sentido semántico del concepto de políticas públicas en asocio a los artefactos portadores de sentido (Yanow, 2011), que sirven de soporte a las decisiones de planeación y presupuestación en Colombia, es decir, los instrumentos jurídicos denominados leyes. Pues solamente en dos artículos de las leyes relacionadas con el ordenamiento territorial, se hace referencia a las políticas públicas y en un sentido lejos de lo instrumental.

Tabla 1

Palabras y significados contenidos en las normas de mayor prevalencia sobre planeación en Colombia

Norma	# citas Política pública	Cita y Significado	# citas Políticas públicas	Cita y Significado
Constitución Política de 1991	0	NA	0	NA
Ley 152 de 1994	0	NA	0	NA
Ley 388 de 1997	0	NA	1	Cita: Capítulo 1, artículo 4 sobre la participación democrática “Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2º de la presente ley.” Posible significado: se reconoce que las políticas públicas requieren de una construcción de “abajo hacia arriba” especialmente en lo relacionado con el ordenamiento del territorio como elemento de eficacia (que realmente pase lo que tenga que pasar); señala su aplicación específica al contexto de las actividades que conforman las acciones urbanísticas.
Ley 1454 de 2011	0	NA	1	Cita: Título 1, artículo 2 sobre el concepto y finalidad del ordenamiento territorial “El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.” Posible significado: se reconoce que el ordenamiento territorial es un instrumento de planeación y gestión y que se fundamenta en capacidades y decisiones que deben armonizarse de acuerdo con el nivel territorial de su aplicación. Las políticas públicas pueden referirse en este contexto a esas decisiones en el marco del territorio

Fuente: elaboración propia.

Estos artefactos, específicamente las leyes, influyen en la semántica del concepto de políticas públicas que, a lo largo de la producción normativa y administrativa de Colombia, se despliega en diversos ámbitos.

Por ejemplo, al estar relacionado el Sistema de planeación nacional y el Presupuesto público, los detalles de cómo el presupuesto es el instrumento que materializa la acción estatal y ejecuta el Plan Nacional de Desarrollo (o en el caso descentralizado, los Planes de Desarrollo Municipal), una multiplicidad de normativa describe la práctica administrativa en consonancia con los principios legales descritos. Y así, la estrecha relación entre la planificación del desarrollo y el presupuesto enfatiza el origen de la planificación en los planes de desarrollo, principalmente el nacional, y en los planes de ordenamiento territorial. Esta interdependencia entre planificación y presupuesto es fundamental para comprender las políticas públicas en el país. El Departamento

Nacional de Planeación (DNP) establece, en el Manual de procedimientos para la gestión de proyectos de inversión pública en Colombia, las directrices para la adopción de la Ley 152 de 1994. Este manual emplea un sistema de información llamado Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP) para facilitar la relación entre el Sistema de Planeación Nacional y el Presupuesto público.

Ahora, al contrastar el texto de dicha normatividad y producción oficial, se interpreta que los recursos públicos destinados al desarrollo territorial en Colombia deben estar respaldados por proyectos de inversión y dispuestos en un Banco de Programas y Proyectos de Inversión; al cruzar estos textos con la revisión del concepto de política pública de la Tabla 1, la comprensión semántica del término política pública empieza su horizonte de disputa.

Desde la perspectiva de Puello (2010), los Planes de Desarrollo y los proyectos de inversión ofrecen información parcial sobre las políticas públicas. Estos instrumentos revelan ideas-guía y acciones-vía asociadas a las políticas, pero no abarcan todos los aspectos a considerar en su estudio.

En Colombia, la relación entre el proyecto de inversión y el Sistema Nacional de Planeación incluye instrumentos el Modelo Integrado de Gestión Pública (MIPG), consolidado y adoptado por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). El MIPG describe el contexto de la política pública dentro del marco de las dimensiones del sistema, siendo la información y la comunicación una dimensión articuladora que permite a las organizaciones vincularse con su entorno y facilitar la ejecución de sus operaciones internas. Se declara que el modelo facilita la toma de decisiones, la elaboración de políticas públicas y la interacción con grupos de valor y de interés (Función Pública, s/f).

El Modelo de Gestión Pública busca facilitar el cumplimiento de obligaciones a las entidades públicas, vinculando derechos, necesidades y problemas con resultados orientados al desarrollo, la garantía de derechos, la resolución de necesidades y la calidad en el servicio. Este marco de referencia cualifica el accionar de la administración pública y comprende las políticas presentadas en la figura 3, según el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Ahora, integrando la perspectiva de Yanow (2011), los instrumentos o acciones-vía asociados a la gestión integrada de políticas públicas (MIPG) pueden interpretarse como artefactos portadores de sentido, que comienzan a delimitar las políticas públicas entendidas como un formato a ser diligenciado por unos actores sociales específicos: personal que hace parte de la administración pública. Estos elementos son auditables para comprender el significado que les es propio en el contexto de la política pública desde la administración pública colombiana. Es importante señalar que la propuesta de Yanow, al igual que la de Puello, no se limita a una visión estado céntrica de las políticas públicas y puede aplicarse en contextos más amplios.

Por otra parte, en el contexto de la gestión pública, la Ley 1454 de 2011 establece dos instrumentos fundamentales: el Plan de Acción y el Plan Anual de Adquisiciones. El Plan de Acción, incluye objetivos, estrategias, proyectos, metas, responsables, planes de compras y distribución presupuestal para proyectos de inversión, junto con indicadores de gestión; el Plan Anual de Adquisiciones es el plan general de compras establecido de acuerdo con el contenido de la Ley Anual de Presupuesto y, este instrumento de planeación contractual debe ser diligenciado, publicado y actualizado por las entidades estatales. Ambos instrumentos guían la “forma de hacer” en la gestión pública para la provisión de bienes y servicios a través de la inversión y la contratación públicas, estrechamente relacionadas con la planeación y el presupuesto, respectivamente.

Figura 3
Políticas MIPG



Fuente: Marco General del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional (Función Pública, s/f, p. 19).

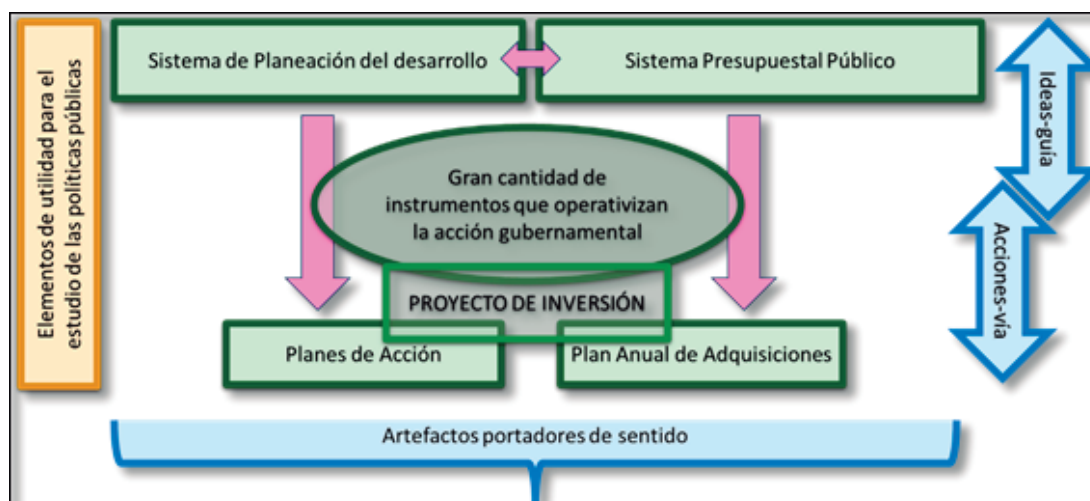
Más allá de los modos y tiempos relacionados con los instrumentos del plan de acción y el plan anual de adquisiciones en Colombia, el punto es que como acciones-vía, en estos instrumentos se refuerza la relación entre el plan de desarrollo y el presupuesto. Se trata de la operacionalización de las acciones-vía desde la mirada de Puello y como artefacto portador de sentido en Yanow, estos instrumentos serían a la vez objeto y símbolo de la capacidad de acción de la administración pública, pues explican el detalle de lo que efectivamente se proveerá y cómo a partir de la inversión pública.

Así, del Plan de Desarrollo a los contratos, podemos comprender algunos de los elementos de las políticas públicas en el país como partes del todo en la línea de pensamiento complejo de Morin (1999b), en función de las ideas-guía y acciones-vía que en conjunto son también artefactos portadores de sentido.

Debo puntualizar que, hasta ahora, las políticas públicas como concepto instrumental aparecen muy poco en el entorno institucional público colombiano, pues los instrumentos descritos parecen ser suficientes para aproximarse a esas políticas, al menos desde la visión estado céntrica. La figura 4 presenta el ejemplo interpretativo que condensa el marco teórico frente a los artefactos portadores de sentido de la política pública en la versión estado-céntrica.

Figura 4

Ejemplo sobre políticas públicas en Colombia desde un sincretismo Puello-Yanow en versión estado céntrica



Fuente: elaboración propia, con base en Yanow (2011) y Puello (2010).

En el ejemplo presentado, se observa que no se incluyen todos los instrumentos que desarrollan el contenido del vínculo entre planeación y presupuesto en Colombia. Los instrumentos con los que cada autoridad administrativa da cuenta del gasto de inversión, además de permitir el estudio de las políticas públicas, son en realidad formatos u hojas de cálculo con controles de cambio que buscan ordenar el caos y operacionalizar el quehacer de los gobiernos.

Por último, en el entorno institucional colombiano, dos tipos de documentos son importantes al momento de estudiar las políticas públicas: los planes decenales y los documentos CONPES. Dedicaré algunas observaciones a los documentos CONPES, mientras que dejaré para un desarrollo posterior los planes decenales.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) es una entidad colombiana creada en 1958. Los documentos CONPES plasman las decisiones de política pública aprobadas por dicho consejo y, por lo tanto, “constituyen una herramienta fundamental para su formulación e implementación” (Departamento Nacional de Planeación, 2021). No obstante, a diferencia de los instrumentos descritos antes, los documentos CONPES carecen de fuerza vinculante. Al ser un organismo colegiado sin personería jurídica, sus actuaciones no pueden crear obligaciones jurídicas ni modificar el ordenamiento jurídico. Para que un documento CONPES tenga efectos jurídicos, debe adoptarse mediante un decreto presidencial. Sin embargo, según la opinión de la Oficina Asesora Jurídica de la Presidencia de la República, si un documento CONPES es adoptado posteriormente por decreto, perdería su sentido histórico y alcance. Esto supondría un desgaste para la administración pública y violaría los principios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política (Departamento Nacional de Planeación, 2021, p. 5).

Así, el CONPES solamente posee funciones vinculantes para otorgar conceptos o aprobaciones sobre actividades específicas, definidas por normas excepcionales. Estas incluyen la declaración de importancia estratégica de proyectos financiados con cargo a vigencias futuras que sobrepasen el periodo de gobierno, conceptos favorables de operaciones de crédito y garantías de la Nación, distribución de excedentes financieros y utilidades, reajuste de avalúos catastrales, distribución de recursos del Sistema General de Participaciones para primera infancia, y el establecimiento de la meta de balance primario, el marco de gasto de mediano plazo y el plan operativo anual de inversiones (POAI) (Departamento Nacional de Planeación, 2021).

Estos documentos, elaborados por la administración pública colombiana, siguen un proceso y procedimiento específico para su adopción, detallado en el proceso de elaboración de documentos CONPES disponible en la página web del DNP¹ y, a pesar de su naturaleza no vinculante, estos documentos tienen un fuerte potencial simbólico y representan una fuente de narrativa en las políticas públicas colombianas, pero presenta un alto nivel de instrumentalización con un declarado efecto no vinculante. Según el DNP, hasta 2016 se habían emitido 20.671 documentos CONPES desde 1967².

El potencial simbólico o de sentido de todas las tipologías de normatividad, actos administrativos y documentos revisados, de acuerdo con la propuesta de la profesora Yanow es amplio. Más aún, si no cuentan con el sustento de proyectos de inversión llegando a ser poco más que una declaración de buenas intenciones. Como artefactos portadores de sentido, esta narrativa concentra buena parte de la atención ritual asociada a las políticas públicas en Colombia.

El nivel de instrumentalización del documento CONPES es relativamente alto y el decir de personas que trabajaron en el DNP es que “a nadie se le niega un CONPES”; su uso es variado, pero bajo la aclaración de su efecto NO vinculante, no llega a tener un estatus artificioso, creador de burocracias, como sí sucede en ciudades como Bogotá, donde no solamente se ha confundido completamente la política pública con un formato, sino que además se creó un sistema, un requisito, un trámite para defender el sistema; requisito y trámite y, cumplir nominalmente con un mandato participativo. Veamos.

Resultado 2: La política pública como formato en Colombia y algunos ejemplos sobre cómo se ha instrumentalizado la política pública en el país

Colombia, según la Constitución Política de 1991, es un estado unitario y descentralizado. Esto implica que existe un único sistema legal para todas las autoridades y que la descentralización, desconcentración y delegación de competencias deben estar explícitamente establecidas en la ley.

En Bogotá, a partir del año 2012 se inició un proceso de formulación e implementación de una Política de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, incluida como meta en el Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016. En el año 2016, el Plan Distrital de Desarrollo creó el Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES DC), y el Decreto Distrital 668 de 2017 reglamentó la formulación de las políticas públicas distritales. Se determinó que la entidad líder en cada sector es responsable de formular y presentar al CONPES D.C. la política pública distrital, junto con su respectivo Plan de Acción. Esta formulación debe seguir las directrices metodológicas establecidas en la Guía para la Formulación e Implementación de Políticas Públicas del Distrito Capital y el procedimiento fijado por el CONPES D.C. Todo este lenguaje proviene del enfoque secuencial de las políticas públicas y por tanto tiene un sentido textual hermenéutico que afecta el sentido, tanto desde lo cognitivo como desde los niveles de realidad, pues se considera uno solo en que el Estado ocupa un lugar privilegiado.

Parte de la normatividad asociada se describe que se debe “garantizar el carácter prospectivo y de largo plazo de las políticas públicas” (Decreto 668, 2017). Pasando por alto el mandato constitucional, la administración de una ciudad determinó que existe un documento denominado política pública que tiene mayor fuerza que el sistema compuesto por la triada de la democracia electoral, la planeación y el presupuesto descritos en los primeros resultados. Desde el enfoque cognitivo esta apuesta puede

1 <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/SIG/PT-CA-02%20Elaboraci%C3%B3n%20de%20documentos%20CONPES.Pu.pdf>

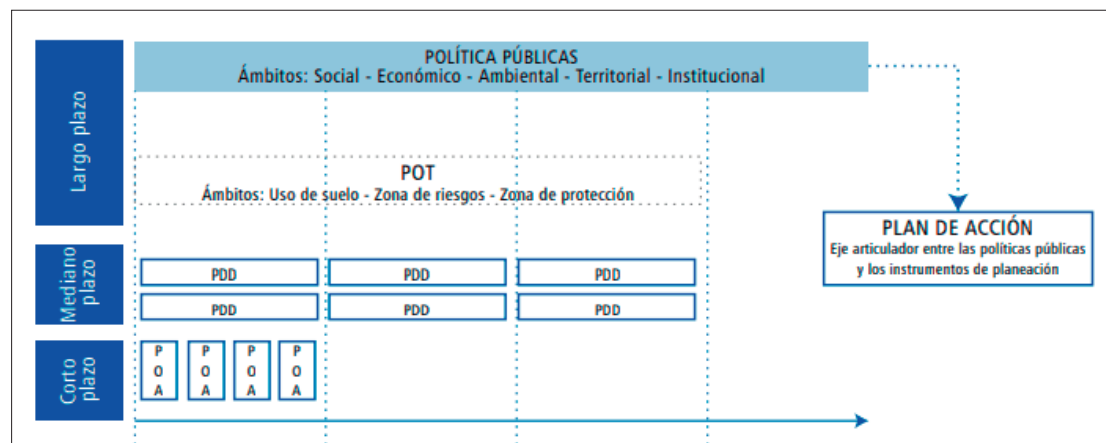
2 Consulta realizada el 20 de febrero de 2024 a través del vínculo <https://www.dnp.gov.co/conpes/Paginas/default.aspx>

ser entendida como la creación de mundo ya no en un sentido abstracto, sino como acción-vía que efectivamente implica mayor burocracia.

La “Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito Capital” (Secretaría Distrital de Planeación, 2017, p. 5) actualizada en 2022, establece que las Políticas Públicas Distritales pueden ser adoptadas mediante Documento CONPES D.C. o Decreto Distrital y que toda Política Pública Distrital que vaya a ser modificada debe contar con un ejercicio técnico de evaluación, siguiendo los lineamientos definidos por la Secretaría Distrital de Planeación. De acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, el documento CONPES D.C. o el Decreto Distrital tiene una categoría normativa jerárquica inferior al Plan de Desarrollo Distrital, sin embargo, la mencionada guía deliberadamente dispone otra cosa.

Figura 5

Integración de políticas públicas con otros instrumentos de planificación



Fuente: (Secretaría Distrital de Planeación, 2017, p. 7).

En algunos casos, se ha utilizado una imagen que ilustra la jerarquía de las políticas públicas, donde los documentos CONPES y los Decretos Distritales autodenominados de política pública ocupan un lugar superior. Esta interpretación literal de superioridad jerárquica se debe principalmente al texto que acompaña la imagen:

Las políticas públicas suponen una posición preponderante entre los instrumentos de planeación de la ciudad. Esta visión de largo plazo de las políticas públicas influye y a su vez es retroalimentado por el modelo territorial, los usos del suelo y las áreas protegidas, que se contemplan en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

De igual forma, los Planes Distritales de Desarrollo (PDD), los Planes de Desarrollo Local (PDL) como procesos de planeación estratégica de mediano plazo, y sus correspondientes Planes Operativos Anuales (POA) de corto plazo, deben contemplar los avances en las políticas formuladas en períodos anteriores e incorporar acciones que permitan alcanzar los objetivos de largo plazo propuestos, teniendo presentes las particularidades del momento y las perspectivas del futuro. Esta articulación entre las políticas públicas y los PDD les permitirá ser dinamizadores operativos de las acciones de las políticas (Secretaría Distrital de Planeación, 2017, p. 8).

La interpretación del asunto sugiere que, sin una base jurídica sólida, se creó un ámbito de políticas públicas distritales por encima del marco normativo colombiano existente. En consecuencia, es necesario contar con un aparato burocrático capaz de asumir este encargo, desplegando direcciones y oficinas en cada entidad pública bogotana. Desde el enfoque interpretivo, además de sentido, el artefacto se convirtió en práctica social.

Hoy Bogotá cuenta con 41 autodenominadas políticas públicas adoptadas a través de CONPES D.C. y 11 autodenominadas políticas públicas adoptadas por Decreto Distrital (CONPES D.C., s/f, pp 1-2).

Ante la probable perplejidad de algunos y conscupiscencia de otros, quisiera atender textualmente (desde la hermenéutica) un par de ejemplos más, que ilustran mi argumento central de que la política pública se entiende como un formato del que hay que dar lista de chequeo.

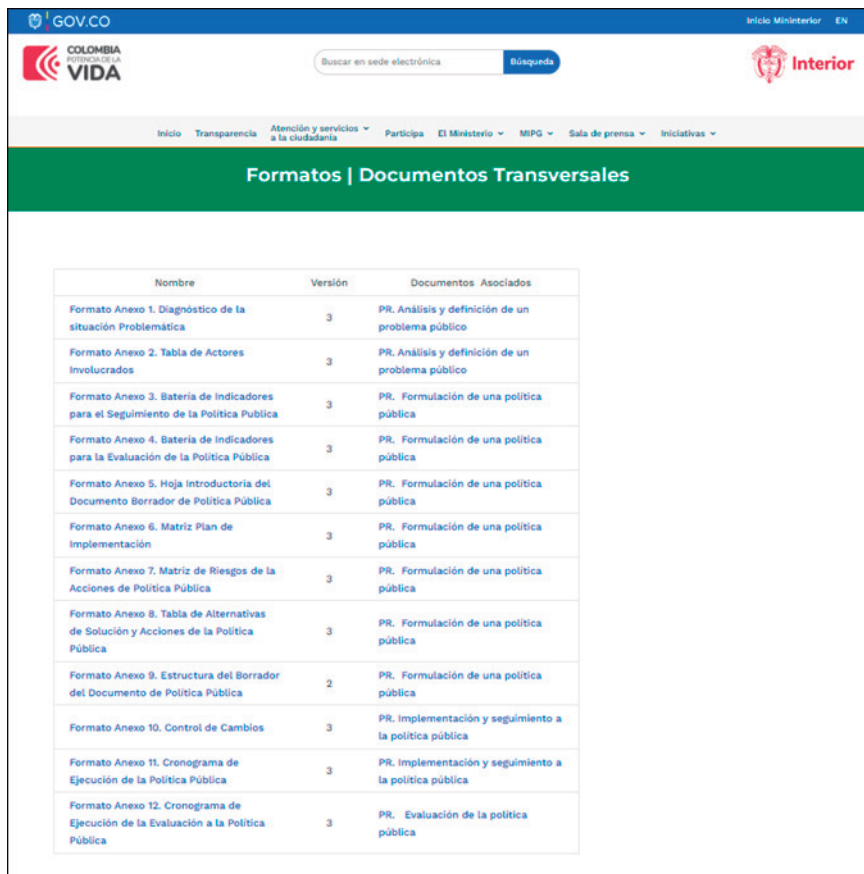
La Fiscalía General de la Nación cuenta con la Dirección de Políticas y Estrategia, responsable de publicar documentos de política. También anima a los interesados en publicar en la sección de Estudios, investigaciones y otras publicaciones a consultar el Procedimiento del Ciclo de Políticas Públicas (código: FGN-EP01-P-03), un proceso de planificación estratégica que incluye descripciones detalladas de sus etapas.

No es claro si la política pública hace referencia al conjunto de actividades desarrolladas en el marco del objetivo 1 del modelo MIPG “fortalecer el liderazgo y talento humano”, especialmente porque este procedimiento contiene incongruencias entre su objetivo y el alcance declarados, pues al parecer uno atiende a problemáticas de un nivel de realidad externo a la entidad y el otro a un nivel de realidad autorreferencial (Fiscalía General de la Nación, s/f, p. 8), lo que es claro de este documento es que se trata de seguir una fórmula que permita la publicación de un documento.

En el contexto de la administración pública, la política pública es concebida como un formato específico, a pesar de que en otros niveles de realidad y en su multidimensionalidad, la política pública abarca más allá de un mero documento. Esta comprensión se refleja en la codificación de documentos denominados de política pública en el Ministerio del Interior colombiano, como se muestra en la figura 6.

Figura 6

Pantallazo de los documentos transversales del Ministerio del Interior colombiano



Nombre	Versión	Documentos Asociados
Formato Anexo 1. Diagnóstico de la situación Problemática	3	PR. Análisis y definición de un problema público
Formato Anexo 2. Tabla de Actores Involucrados	3	PR. Análisis y definición de un problema público
Formato Anexo 3. Batería de Indicadores para el Seguimiento de la Política Pública	3	PR. Formulación de una política pública
Formato Anexo 4. Batería de Indicadores para la Evaluación de la Política Pública	3	PR. Formulación de una política pública
Formato Anexo 5. Hoja Introdutoria del Documento Borrador de Política Pública	3	PR. Formulación de una política pública
Formato Anexo 6. Matriz Plan de Implementación	3	PR. Formulación de una política pública
Formato Anexo 7. Matriz de Riesgos de la Acciones de Política Pública	3	PR. Formulación de una política pública
Formato Anexo 8. Tabla de Alternativas de Solución y Acciones de la Política Pública	3	PR. Formulación de una política pública
Formato Anexo 9. Estructura del Borrador del Documento de Política Pública	2	PR. Formulación de una política pública
Formato Anexo 10. Control de Cambios	3	PR. Implementación y seguimiento a la política pública
Formato Anexo 11. Cronograma de Ejecución de la Política Pública	3	PR. Implementación y seguimiento a la política pública
Formato Anexo 12. Cronograma de Ejecución de la Evaluación a la Política Pública	3	PR. Evaluación de la política pública

Fuente: (Ministerio del Interior, s/f)

Al ingresar y revisar en profundidad cada uno de los procedimientos de política del Ministerio del Interior, encontramos que, desde la observación empírica, desde la visión estado-céntrica y autorreferencial de la administración pública nacional, la política pública ES un formato, que contiene listas de chequeo y control que terminan consignadas en matrices de hojas de cálculo.

Para finalizar el resultado 2 de esta reflexión, señalaré algunas preguntas y responderé rápidamente, esperando poder ampliar la respuesta rápida en la sección de discusión:

- ¿Todo lo que podemos llamar política pública se contiene en un documento denominado política pública? No.
- ¿El nivel jerárquico asignado a la adopción de decisiones públicas importa mucho al momento de estudiar las políticas públicas? No.
- ¿Es suficiente dar cuenta de las normas y los documentos diversos producidos por la administración pública, para estudiar las políticas públicas? Solamente si las políticas públicas se entienden desde una visión estado céntrica.
- ¿Cuándo se *formula* un documento de política pública se atiende a las realidades de las poblaciones en términos de solución de problemáticas? No.

La política pública como formato estandariza un procedimiento administrativo, que en nuestro país se relaciona con el gasto público; la política pública, como formato, atiene a una realidad unidimensional que es el formato de las políticas públicas. Pero, sobre todo, la política pública como formato introduce distorsiones respecto de todo aquello que no cabe en el formato, pues homogeniza la diversidad de la vida. Veamos la discusión.

Discusión: La necesidad de claridad y un debate conexo

A partir del análisis hermenéutico de los textos oficiales sobre políticas públicas en Colombia, este artículo afirma que la postura institucional de la Secretaría de Planeación (SDP) de Bogotá ha fomentado confusión sobre la naturaleza y jerarquía de las políticas públicas dentro del marco legal vigente.

Al examinar documentos oficiales y reflexionar sobre mi propia experiencia como consultora y educadora en el campo de las políticas públicas, surge un punto clave de controversia. La SDP, a través de documentos ampliamente difundidos y una reestructuración administrativa, ha posicionado a las políticas públicas como una instancia distinta con un orden jerárquico superior. Esta interpretación sugiere que los documentos de políticas públicas, ya sea adoptados como documentos CONPES o Decretos Distritales, deben reemplazar al Sistema Nacional de Planeación establecido y al marco presupuestal delineado en la Ley 152 de 1994.

Esta interpretación jerárquica carece de una base legal sólida dentro del sistema colombiano. El análisis previo de la Ley 152 de 1994, el principal marco legal que rige la planificación y la elaboración de presupuestos en Colombia, destaca la ausencia de cualquier disposición que otorgue un estatus superior a los documentos de políticas públicas sobre los Planes Nacionales o Locales de Desarrollo.

Incluso desde una visión estado-céntrica, del paradigma de la objetividad, fuertemente racional y positivista (López Rodríguez, 2017) ese documento no es otra cosa que un documento pleno de retórica (Roth-Deubel, 2008) que desde el ordenamiento jurídico colombiano NO es, superior normativamente a un Plan de Desarrollo ni tampoco es vinculante ni obligatorio incluso si se tratase de un documento CONPES nacional³, pues su observancia depende de un conjunto de prácticas y acciones que se determinan

³ Salvo las excepciones que se describieron en el apartado de resultado 1.

desde los parámetros democráticos y el Sistema de Planeación y Presupuestación colombianos.

Debemos hacer claridad sobre este asunto primordial, una política pública, como concepto, puede involucrar un autodenominado documento de política pública, pero no implica *per se* que esa sea LA política pública.

Además, la afirmación de que estos documentos de políticas públicas deben dictar la dirección de los Planes de Desarrollo contradice los principios básicos de la gobernabilidad democrática consagrados en la Constitución colombiana. La Ley 152 de 1994 enfatiza el vínculo directo entre los mandatos electorales (expresados a través de programas gubernamentales y promesas de campaña) y la formulación de dichos planes. Esta conexión asegura que las prioridades de política reflejen la voluntad del electorado, no las interpretaciones formuladas en documentos independientes autodenominados de políticas públicas. Es decir, esta visión inserta un elemento autoritario en la forma como se articula el sistema democrático con el sistema de planeación.

La confusión sembrada por la postura del SDP se hace particularmente evidente en escenarios prácticos. En un caso, se necesitaron cuatro horas para convencer a estudiantes de diversas profesiones de que el sistema político de Colombia, de hecho, no reconoce un sistema nacional o local de políticas públicas que sustituya a los marcos establecidos de planificación y presupuesto.

Para ilustrar aún más este punto, los estudiantes señalaron situaciones similares en municipios aledaños a Bogotá, donde los alcaldes, influenciados por el enfoque de la capital, solicitan la formulación de documentos denominados políticas públicas, usando metodologías similares a las empleadas en Bogotá. Esta tendencia ha llevado al surgimiento de equipos especializados dedicados a formular documentos de políticas públicas en varios sectores a nivel municipal, aumentando la burocracia.

Estos relatos anecdóticos, recopilados a través de mis interacciones en el campo de la educación y la consultoría en políticas públicas, revelan una tendencia preocupante. El énfasis excesivo en la producción de documentos de políticas públicas, a menudo con una relevancia cuestionable (como en el caso de un municipio con una pequeña población LGBTQ+ que desarrolla una política dedicada a ello⁴), plantea inquietudes sobre la instrumentalización del concepto para fines que van más allá de su función prevista.

Es esencial reconocer que, si bien los documentos de “políticas públicas” pueden ser herramientas valiosas para orientar la acción gubernamental, no deben confundirse con la totalidad de la política pública en sí. La verdadera esencia de la política pública radica en su naturaleza dinámica y multidimensional, que abarca valores, creencias y las dinámicas de poder que dan forma a las decisiones y acciones en todos los niveles de gobernanza.

Desde la complejidad, avanzar hacia una comprensión más amplia de dichos elementos de las políticas públicas en Colombia, requiere alejarse de un enfoque centrado en documentos, es decir de la tendencia en términos de enfoque secuencial y de políticas públicas basadas en evidencias y abrazar la complejidad inherente a los niveles de realidad que relacionan la vida con el proceso político. Esto implica reconocer las limitaciones de una visión puramente tecnocrática y de arriba hacia abajo de la formulación de políticas y repensar los espacios para la participación ciudadana lejos

⁴ El caso es, un proceso de formulación de políticas públicas para la población LGTBIQ+ en un municipio con un subregistro de menos de cincuenta personas identificadas, llevó a un documento de nivel municipal donde surge la duda sobre la validez del proceso. Además, la existencia de 19 políticas públicas formuladas en ese municipio plantea interrogantes sobre su operacionalización. Un estudiante afirmó que la implementación de una de estas políticas consiste en contratar a una persona para difundir contenido en las redes sociales, lo que además genera dudas sobre la efectividad de la política pública formulada.

de la instrumentalización y reconociendo la transparencia y el aprendizaje continuo dentro de las instituciones gubernamentales.

La pregunta es ¿se puede estudiar la política pública a partir de un documento autodenominado política pública, independientemente de su forma de adopción y estatus jerárquico normativo? ¡Por supuesto! Es posible hacerlo. La precaución a quienes quieran hacerlo es que precisamente están ante un documento y tal vez no ante una política pública, porque el sentido de la política pública podría estar, desde paradigmas y marcos diversos, en otras prácticas y procesos, más allá de la lectura estado céntrica.

Igualmente, las entidades que hacen parte de la administración pública colombiana, independientemente de la escala territorial en que se encuentren, deberían declarar también sobre el alcance, fundamento y cumplimiento de los documentos que denominan políticas públicas, incluyendo los enfoques desde los que se plantean las ideas-guía o acciones-vía.

Y es que los niveles de realidad importan. Yanow (2011) hace referencia a los artefactos portadores de sentido como aquellos dispositivos que pudiendo ser objetos, prácticas, políticas, programas, documentos, espacios que cuentan con un significado y simbolizan las normas culturales, valores, creencias que les producen; un nivel de realidad en búsqueda del sentido. Por supuesto, en el contexto específico en el que se producen los artefactos, es el sentido lo primordial, no el artefacto. En este caso, el documento autodenominado política pública, es UNO de los posibles artefactos portadores de sentido y este es solamente uno de los ejemplos desde los que Majone (Majone et al., 1997, p. 240) propone el arte de estudiar las políticas públicas.

Desde la complejidad, las políticas públicas deberían incluir la mirada de la multidimensionalidad, en cualquier caso, más allá del análisis estado céntrico y, el reconocimiento de diferentes niveles de realidad, como por ejemplo el propuesto por los enfoques interpretivistas para dar voz a quienes han sido marginadas y marginados de los procesos decisionales públicos (Fisher, 2011; Roewekamp, 2008; Yanow, 2011).

Aunque parece extremo, pues ni el debate democrático implica el ejercicio de la autoridad a través de imposiciones cerradas a la dialógica, el horizonte de sentido de las políticas públicas puede tener una relación con la democracia deliberativa, diferente de su relación con la democracia electoral (Fisher, 2011). Porque ¿qué sentido tiene la superproducción de documentos autodenominados políticas públicas? Un gran nombre no necesariamente significa una gran conquista; pero someter a la ciudadanía a extensos procesos de consulta y participación cada vez que se requiere modificar una decisión, es por demás un problema ético político muy serio (Morin, 1984).

Así que el debate conexo es la posibilidad de adoptar un sistema de políticas públicas que sea de carácter superior, normativa y, democráticamente hablando, donde la denominada formulación de políticas públicas sea un proceso y procedimiento definido, cuyos efectos vinculantes obliguen a la armonización del resto de sistemas, en función del cumplimiento de las políticas así definidas.

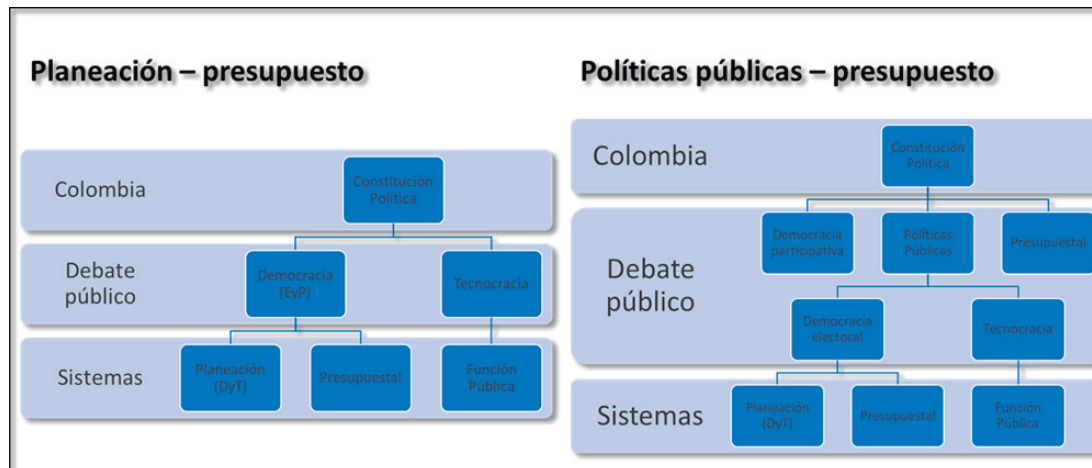
Es un debate extenso, pues habría que replantear el régimen electoral en función de una estabilidad en los procesos decisionales. Puntualmente, significaría que dentro de los programas de gobierno – promesas de campaña – las candidaturas se centren en la forma como buscarían dar cumplimiento a lo dispuesto en las políticas y no, en las reformas de estas para cambiar lo que desde el neoinstitucionalismo histórico se denomina los senderos de dependencia (Thelen & Steinmo, 2002).

Este tipo de reforma implicaría a su vez una reestructuración al Sistema de Planeación dispuesto en la ley 152 de 1994 y al Sistema Presupuestal, pues ya no sería necesario vincular los Programas de Gobierno a Planes de Desarrollo, que mantendrían solamente una parte de la distribución presupuestal anualizada o cuatrienal, pues en general, las políticas públicas determinarían los componentes sobre los que se distribuyen los recursos públicos, con anterioridad al debate democrático electoral.

En la figura siguiente me permito ejemplificar prospectivamente una de las posibilidades de modificación al sistema de planeación y presupuestal.

Figura 7

Ejercicio proyectivo sintético sobre el cambio de un Sistema de Planeación - Presupuestal a un hipotético Sistema de Políticas Públicas – Presupuestal



Fuente: Elaboración propia⁵.

Hoy en día, a causa de la parametrización y estandarización que existe en la relación entre planeación y hacienda pública, en Colombia los grandes cambios son infrecuentes, lo que no quiere decir inexistentes (Espitia, 2004); también, existen acciones desde el poder judicial que al reconocer y ampliar los derechos, implican una especie de blindaje respecto de ciertas decisiones públicas en torno de aspectos cruciales en la definición de acciones gubernamentales, independientemente de los valores, creencias o ideologías que marquen uno u otro gobierno (Paula Saffon & García-Villegas, 2011).

Todo lo cual permitiría introducir una reforma como la propuesta en la primera parte de este debate contextual.

El beneficio directo de modificar nuestro sistema en función de un hipotético sistema nacional de políticas públicas sería la estabilidad. El sacrificio directo sería la amplitud del debate democrático, al menos el electoral, suponiendo por supuesto que las políticas públicas fueran formuladas en efecto a partir de procesos participativos.

La discusión final, haciendo explícitos algunos de los elementos de complejidad en las políticas públicas, se concreta en:

- **Niveles de realidad.** El Estado, las entidades estatales, la burocracia o tecnocracia, los sistemas de información, los datos, actores, movimientos sociales, procesos y procedimientos, los formatos, las necesidades, los bienes y servicios provistos con recursos públicos, el Régimen político, el Sistema de Planeación del Desarrollo, el Sistema de Planeación del Territorio, el Sistema Presupuestal Público, la ciudadanía,

⁵ En la figura democracia (EyP) quiere decir democracia electoral y democracia participativa; planeación (DyT) quiere decir planeación del desarrollo y planeación del territorio. Por favor, el ejercicio proyectual permite los efectos didácticos del artículo, no son ni una aproximación exacta a la realidad del sistema político colombiano actual ni considera todas las variables o niveles de realidad a considerar.

el tiempo y el espacio, la vida, seres sintientes; son elementos constitutivos de los distintos niveles de realidad que podemos mencionar en relación con las políticas públicas.

- La administración tecnocrática pública con sus propios lenguajes y organización es solamente un nivel de realidad; tratar de comprender las políticas públicas a partir de uno o dos niveles de realidad, implica un sesgo frente a la multidimensionalidad.
- **Multidimensionalidad.** La conexión de los niveles de realidad en las políticas públicas implica el reconocimiento de la modulación democrática de los sistemas de planeación del desarrollo y del territorio en cualquier país. Esto quiere decir que, a pesar de los esfuerzos por trasladar las decisiones de política pública al campo técnico, esas decisiones son políticas y se resuelven democráticamente bajo el principio de recursividad descrito por Morin (1999), es decir, que no hay necesariamente un principio y un fin de las políticas públicas, en su lugar hay bucles de acción.
- Luego, aunque existan documentos autodenominados de política pública que determinen una temporalidad inicial y una final, desde la complejidad, gracias a la propedéutica asociada al empeño multidimensional (Morin, 1999a), esas temporalidades serían lingüísticas y no necesariamente reales en los diferentes niveles de realidad que se pudieran considerar. O como artefactos portadores de sentido, serían documentos dotados de un significado particular en solamente un contexto particular.
- **Debate ético – político.** Vale la pena preguntarse por el sentido de las políticas públicas más allá de los documentos. Extrapolando el argumento de Morin (1984) sobre los científicos, quienes trabajan en la administración pública también siguen a dos dioses: la ética (saber por saber) y la ética cívica y humana (en bien de la humanidad) donde la conciencia de la ciencia implica asumir la responsabilidad por parte del sujeto; por supuesto bajo este argumento, quienes están en el nivel de realidad de la política pública como formato, desde esa conciencia cívica y humana, se angustian por la responsabilidad frente a un documento que parece ser una solución de progreso, pero que al final del día podría ampliar las brechas de implementación.

Algunas perspectivas para el desarrollo de investigaciones, revisiones o reflexiones futuras tienen que ver con estudios que desde el análisis de discurso exploren qué entienden por políticas públicas: las personas que se dedican a la política electoral, o desde los espacios e instancias de participación, o desde los movimientos sociales, comunidades, grupos y gremios, o la ciudadanía en general.

También, la perspectiva de revisión de otros procesos de instrumentalización en entes territoriales de geolocalizaciones diferentes al centro del país, una mirada descentralizada, con miras a establecer la profundidad de la extensión del discurso instrumental.

Por último, los balances siempre necesarios de las políticas adoptadas – aclarando que la adopción no necesariamente implica una implementación si hablamos desde el enfoque secuencial de las políticas públicas – como indicativo de buenas prácticas.

Conclusiones

Hay inquietudes sobre la conceptualización de la política pública en Colombia, particularmente en Bogotá, que resaltan deficiencias significativas en la comprensión y la práctica de la política pública entendida desde enfoques distintos al secuencial o de políticas basadas en evidencias.

La primera confusión es la de la política pública con los documentos, al equiparar la política pública con documentos autodenominados como tal. Esta visión reduccionista, pasa por alto la naturaleza multidimensional de las políticas públicas como un proceso que involucra una amplia gama de actores, prácticas e interacciones más allá de los documentos formales. Esta confusión no solo es inexacta sino también potencialmente perjudicial para la gobernanza efectiva.

Existe un énfasis excesivo en el formato y el procedimiento rígido para crear documentos de política pública, donde se privilegia la forma en lugar del contenido, lo que puede llevar a una inercia burocrática y a priorizar el cumplimiento de listas de verificación por sobre el compromiso del tema de política en cuestión. De manera que se podría obstaculizar el desarrollo de políticas públicas efectivas y receptivas.

Al parecer, se promueve un sentido de participación ciudadana limitada, en donde la falta de participación ciudadana en los procesos de políticas públicas, dado el énfasis en formatos predeterminados y enfoques de arriba hacia abajo, limita el espacio para aportes de la ciudadanía y las partes interesadas. A cambio, la política pública desde diferentes niveles de realidad requiere involucrarse con las experiencias vividas y diversas perspectivas ciudadanas.

Se requiere mayor claridad y transparencia en la definición y comunicación de políticas públicas en Colombia. La ausencia de una comprensión clara de lo que es una política pública crea confusión tanto entre los responsables de las políticas como entre los ciudadanos, en particular a la hora de navegar por la relación entre los documentos de “política pública” y otros instrumentos de planificación y presupuesto.

Para mejorar la comprensión y la práctica o nivel óptico de las políticas públicas en Colombia, propongo:

1. Dejar de equiparar las políticas públicas con documentos y adoptar una visión más integral, que reconozca su naturaleza dinámica y multidimensional; este cambio implica reconocer los diversos niveles de la realidad y los intereses y sentidos de las partes interesadas.
2. Poner un mayor énfasis en la participación ciudadana a lo largo del proceso de las políticas públicas; es decir, ir más allá de las consultas simbólicas o rituales y crear espacios para un diálogo y colaboración con las comunidades de sentido.
3. Mejorar la transparencia en los procesos y decisiones sobre políticas; desde comunicar claramente la lógica, los objetivos y los resultados previstos de las políticas públicas, hasta mecanismos para monitorear y evaluar su eficacia.
4. Fomentar la reflexividad y aprendizaje dentro de las instituciones gubernamentales; lo que implica examinar críticamente los procesos de políticas, reconocer las limitaciones y adaptar los enfoques en función la retroalimentación de las distintas partes interesadas.

Existen muchos frentes de estudio sobre las políticas públicas como formato o no formato, hacen parte de las realidades que se pueden abarcar de manera compleja en diferentes dimensiones transdisciplinarias; probablemente en la academia también debiéramos adoptar temas humildes y exploraciones del microcosmos, para dar cuenta de la parte en el todo y el todo en la parte.

Referencias

- Banco Mundial. (2010). La formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina en la OCDE: de Políticas. Banco Mundial.
- Barragán Martínez, J.C. (2022). Rescatando el pensamiento de Carlos Matus y la Teoría del Juego Social. Reconstrucción hermenéutica de un aporte nuestro-americano para el estudio del Estado, el Gobierno y las Políticas Públicas. *Revista Kavilando*.
- Burstein, P. (2021). Testing theories about advocacy and public policy. *Perspectives on Politics*. <https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/testing-theories-about-advocacy-and-public-policy/8D6D57672FF5891461609413362D68AD>
- Coelho, T. R., Cunha, M. A., & Pozzebon, M. (2017). eParticipation and the policy cycle: Designing a research agenda. *Proceedings of the 18th Annual ...* <https://doi.org/10.1145/3085228.3085277>
- CONPES D.C. (s/f). Políticas Públicas en Implementación. En Políticas adoptadas posteriormente al Decreto 668 de 2017. Recuperado el 5 de marzo de 2024, de <https://www.sdp.gov.co/gestion-socioeconomica/conpes-dc/politicas-publicas>
- Constitución Política de Colombia 1991. Título XII. Capítulo II y III. (1991). Gaceta Asamblea Constituyente. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>
- Decreto Distrital 668 de 2017 (2017). Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). Los Programas Orientados a Resultados como insumo fundamental en la elaboración de Planes de Desarrollo. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/POR_Planes%20de%20Desarrollo%20Versi%C3%B3n%201.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). Formulación de políticas públicas y programas. Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación. (2021). Manual metodológico elaboración Documentos Conpes. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/SIG/M-CA-06%20Manual%20metodol%C3%B3gico%20elaboraci%C3%B3n%20Doc%20Conpes.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2022). Documento CONPES 4083. En Fortalecimiento del uso y la institucionalidad de las evaluaciones para la toma de decisiones en Colombia. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4083.pdf>
- Espitia, J. E. (2004). Ensayos sobre política económica: La descentralización fiscal y el crecimiento económico: evidencia para Colombia. <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/3263/espe.pdf>
- Finlayson, A. (2004). The Interpretive Approach in Political Science: a Symposium. In BJPIR (Vol. 6).
- Fiscalía general de la Nación. (s/f). Procedimiento del ciclo de políticas públicas. Recuperado el 5 de marzo de 2024, de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/PROCEDIMIENTO-DEL-CICLO-DE-POLITICAS-PUBLICAS.pdf>
- Fisher, S. H. (2011). A case study exploring the motivation and experience of members of the academy when they engage in work-based learning with employers. *etheses.whiterose.ac.uk*. <https://etheses.whiterose.ac.uk/14592/>
- Fontaine, G. (2015). El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos (1a ed.). Flacso Ecuador.
- Función Pública. (s/f). Detalle del modelo - MIPG - Gestión orientada por resultados. Recuperado el 6 de febrero de 2024, de <https://www1.funcionpublica.gov.co/web/mipg/como-opera-mipg>
- Gonfiantini, V. (2023). Investigar. Dossier electrónico.
- Greenberg, G. D., Miller, J. A., Mohr, L. B., & Vladeck, B. C. (1977). Developing Public Policy Theory: Perspectives from Empirical Research. *American Political Science Review*, 71(4), 1532-1543. <https://doi.org/10.2307/1961494>

- Hémbuz Falla, G.D., & Peralta Duque, B.D. (2021). La hermeneútica política: metodología para la investigación en políticas públicas. *Revista Boletín Redipe*.
- Höchtel, J., Parycek, P., & Schöllhammer, R. (2016). Big data in the policy cycle: Policy decision making in the digital era. *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 26(1-2), 147-169. <https://doi.org/10.1080/10919392.2015.1125187>
- Jenkins-Smith, H., Krutz, J., Carlson, N., & Weible, C. (2018). The 2018 Public Policy Yearbook: Recent Trends in Public Policy Research. *Policy Studies Journal*, 46(S1). <https://doi.org/10.1111/psj.12248>
- Lahera P, E. (2004). Política y políticas públicas. En Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Vol. 1). CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/6085>
- Ley 1454 de 2011, Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones (2011).
- Ley 152 de 1994 (1994).
- Ley 388 de 1997, Por la cual se modifican la Ley 9a de 1989 y la Ley 3a de 1991 y se dictan otras disposiciones (1997).
- López Rodríguez, J. (2017). Bases para un marco teórico alternativo al paradigma dominante de las políticas públicas [Doctoral, Universidad Nacional de Colombia]. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/69433>
- Majone, G., Aguilar, L. F., Suárez, E. L., Deras Quiñones, A., & Translation of: Majone, Giandomenico. (1997). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. http://ig2.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Majone_Argumentaci%C3%B3n.pdf
- Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación. (s/f). Diseño de Política. Recuperado el 6 de febrero de 2024, de <https://minciencias.gov.co/portafolio/unidad-politica/lineas-trabajo/documentos-politica-ctei>
- Ministerio del Interior. (s/f). Formatos / Documentos Transversales. Recuperado el 19 de febrero de 2024, de <https://www.mininterior.gov.co/formatos-documentos-transversales-politica-publica/>
- Morin, E. (1984). Ciencia con conciencia (J. M. Ortega, Ed.). Anthropos.
- Morin, E. (1999a). El empeño multidimensional. En Sociología (p. 16). Tecnos.
- Morin, E. (1999b). Introducción al pensamiento complejo. Gedisa S.A.
- Muller, R.S. (2024). O conceito de Segurança Jurídica problematizado: contribuições da linguística e do anarquismo epistemológico. *Revista Eletrônica Direito e Sociedade - REDES*.
- Nicolescu, B. (1994). Transdisciplinariedad. Ediciones Du Rocher.
- Pallett, H. (2020). The new evidence-based policy: public participation between 'hard evidence' and democracy in practice. *Evidence & Policy*, 16(2), 209-227. <https://doi.org/10.1332/174426419X15704985880872>
- Parsons, W. (2009). Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. En Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Recuperado el 4 de febrero de 2024, de <https://igualdad.cepal.org/es/digital-library/politicas-publicas-una-introduccion-la-teoria-y-la-practica-del-analisis-de-las>
- Paula Saffon, M., & García-Villegas, M. (2011). Derechos Sociales y Activismo Judicial. La dimensión fáctica del activismo judicial en derechos sociales en Colombia. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 13(1), 75-107. <http://www.scielo.org.co/pdf/esju/v13n1/v13n1a04.pdf>
- Peter, S. (2014). Institutional Support Needs and Evidence-based Multi-level Policy Recommendations. [farmpath.hutton.ac.uk. https://farmpath.hutton.ac.uk/sites/www.farmpath.eu/files/Final_Policy_Report.pdf](https://farmpath.hutton.ac.uk/sites/www.farmpath.eu/files/Final_Policy_Report.pdf)

- Piggin, J. (2008). Power, politics and policy: creating, deploying and resisting meaning in New Zealand public sport policy. *ourarchive.otago.ac.nz*. <https://ourarchive.otago.ac.nz/handle/10523/6125>
- Puello Socarrás, J. F. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas Interpelación politológica. *Ciencia Política*, 2(3). <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17523>
- Puello-Socarrás, J. F. (2010). Ciencias Sociales, políticas y foros públicos. *Nexos*, (inter) conexiones y (des)vinculaciones contemporáneas (6; Red de posgrados, documentos de trabajo).
- Ramírez Castillo, E. (2021). Documento técnico de análisis de políticas públicas desarrolladas por otros países para impulsar la política pública basada en evidencia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/530.pdf>
- Roewekamp, M. (2008). Actual developments in the advanced german fire PSA methodology. *American Nuclear Society - International Topical Meeting on Probabilistic Safety Assessment and Analysis, PSA 2008*, 2, 615–629.
- Roth-Deubel, A. N. (2002). La implementación de las decisiones. En *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación* (pp. 107–134). Ediciones Aurora.
- Roth Deubel, A. N. (2007). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Ciencia Política*, 2(3), 43. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17522/18379>
- Roth-Deubel, A. N. (2008). Perspectivas Teóricas Para El Análisis De Las Políticas Públicas: ¿de La Razón Científica Al Arte Retórico? *Estudios Políticos* (Medellín). <https://doi.org/10.17533/udea.espo.1943>
- Roth-Deubel, A. N. (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En A.-N. Roth (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (segunda). Universidad Nacional de Colombia.
- Roth-Deubel, A. N. (2016). La Investigación en Políticas Públicas: ¿ingeniería Social, Argumentación O Experimentación Democrática? *Mundos Plurales - Revista Latinoamericana De Políticas Y Acción Pública*, 1(1). <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2014.1901>
- Secretaría Distrital de Planeación (2017). Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito. http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/planeacion/guia_para_la_formulacion_de_politicas_publicas_del_distrito_capital.pdf
- Secretaría Distrital de Planeación. (s/f). Evaluación de Políticas Públicas. Recuperado el 6 de febrero de 2024, de <https://www.sdp.gov.co/gestion-socioeconomica/conpes-dc/evaluacion>
- Skogstad, G., & White, L. A. (2016). Revisiting Richard Simeon's "Studying Public Policy." *Canadian Journal of Political Science*, 49(4), 665–679. <https://doi.org/10.1017/S0008423916001141>
- Sotolongo C., P. L., & Delgado D., C. J. (2006). Epistemología hermenéutica de segundo orden. In CLACSO (Ed.), *La revolución contemporánea del saber y la complejidad social. Hacia unas ciencias sociales de nuevo tipo* (pp. 47–63). Universidad de Texas.
- Thelen, K., & Steinmo, S. (2002). Historical institutionalism in comparative politics. En K. Thelen, S. Steinmo, & F. Longstreth (Eds.), *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis* (pp. 1–32). Cambridge University Press.
- Turnbull, N. (Ed.). (2016). *Interpreting Governance, High Politics, and Public Policy: Essays commemorating Interpreting British Governance* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315772752>
- Valencia Agudelo, G. D., & Álvarez, Y. A. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios Políticos*, 33, 93–121. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/1944>
- Weiss, C. (1999). The interface between evaluation and public policy. *Evaluation*, 5(4), 468–486.

- Williner, A., & Martínez, M. F. (2023). Políticas públicas integrales: el caso de las políticas de desarrollo territorial. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/68020>
- Wright, G., Brown, M., Poster, M., Knox, P. L., Ogborn, M., & Castree, N. (1995). Reviews: Critical Theory, Public Policy, and Planning Practice: Toward a Critical Pragmatism, Urban Politics and Policy: A Comparative Approach, the New Global Economy in the Information Age: Reflections on Our Changing World, Urban Sociology, Capitalism, and Modernity, Death at the Parasite Cafe: Social Science (Fictions) and the Postmodern, the Factory and the City: The Story of the Cowley Automobile Workers in Oxford. *Environment and Planning D: Society and Space*, 13(1), 117-126. <https://doi.org/10.1068/d130117>
- Yanow, D. (2011). Conducting Interpretive Policy Analysis. En *Conducting Interpretive Policy Analysis*. <https://doi.org/10.4135/9781412983747>