



Sección. Reflexión | Section. Reflection | Seção. Reflexão

Artículo revisado por pares académicos.

Del análisis de las políticas públicas al de herramientas de gestión territorial: estudio de la etapa de formulación de los objetivos del proyecto para el “Fortalecimiento del Ejercicio Veedor” de Yumbo, Colombia¹

Julián Cocuy Espinosa. Administrador de empresas, magíster en Administración y Gestión Pública de la Universidad Santiago de Cali. Docente investigador de la Institución Universitaria Antonio José Camacho de Cali, donde hace parte del Grupo de Investigación GICES. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3679-8523> Correo electrónico: jcocuy@admon.uniajc.edu.co

Piedad Fernanda Machado Santacruz. Abogada de la Universidad Santiago de Cali, magíster en Políticas Públicas de la Universidad del Valle. Docente investigadora de la Institución Universitaria Antonio José Camacho de Cali, donde hace parte del Grupo de Investigación GICES. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2604-8179> Correo electrónico: pmachado@admon.uniajc.edu.co

Recibido: 21 de junio de 2021

Aprobado: 9 de agosto de 2021

Publicado: 4 de abril de 2022

Acceso abierto: Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Conflicto de intereses: los autores han declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

En el ejercicio de la gestión pública, se evidencian limitaciones para la efectiva implementación de las políticas públicas. Una de estas limitaciones es la falta de marcos de análisis para el fortalecimiento de las herramientas de gestión como planes, programas y proyectos, que en la práctica son instrumentos de operacionalización de las políticas públicas. En este sentido, el presente artículo de reflexión busca proponer una discusión frente al uso de la disciplina del análisis de las políticas públicas, en el análisis de otros instrumentos de gestión. El artículo de reflexión es una investigación documental con inferencias analíticas producto de la triangulación de teoría. Con esta reflexión se busca promover el desarrollo de investigaciones aplicadas para el fortalecimiento de la administración y la gestión pública colombiana.

Palabras clave: análisis de políticas públicas, gestión pública, políticas públicas, proyectos.

1 Proyecto de investigación: Sistematización de experiencias del convenio marco de cooperación entre la Contraloría Municipal de Yumbo y la Institución Universitaria Antonio José Camacho, para la capacitación y asesoría en el fortalecimiento del ejercicio veedor de la comunidad del municipio (2020-PI-0521), avalado y patrocinado por la Institución Universitaria Antonio José Camacho (UNIAJC) y la Contraloría Municipal de Yumbo, mediante Resolución de la UNIAJC 116 de 2021.



From the Analysis of Public Policies to the Analysis of Territorial Management Tools: a Study of the Stage of Formulation of the Objectives of the Intervention Project for the “Strengthening of the Overseer Exercise” of Yumbo, Colombia

Abstract

In the exercise of public management, limitations are evident in the effective implementation of public policies. One of these limitations is the lack of analytical frameworks for strengthening management tools such as plans, programs, and projects, which, in practice, are instruments for operationalizing public policies. In this sense, this reflection article seeks to propose a discussion regarding the use of the discipline of public policy analysis in the analysis of other management instruments. The reflection article is documentary research with analytical inferences from the theory triangulation. This reflection seeks to promote the development of applied research to strengthen Colombian public administration and management.

Keywords: Analysis of public policies, public management, public policies, projects.

Da análise de políticas públicas à de ferramentas de gestão territorial: estudo da etapa de formulação dos objetivos do projeto para o “Fortalecimento do Exercício de Fiscalizar” de Yumbo, Colômbia

Resumo

No exercício da gestão pública, são evidenciadas limitações para a efetiva implementação de políticas públicas. Uma dessas limitações é a falta de referenciais de análise para fortalecer as ferramentas de gestão, como planos, programas e projetos, que, na prática, são instrumentos de operacionalização de políticas públicas. Nesse sentido, este artigo de reflexão propõe uma discussão diante do uso da disciplina da análise de políticas públicas na análise de outros instrumentos de gestão. Este artigo se baseia numa pesquisa documental com inferências analíticas, resultado da triangulação de teoria. Com essa reflexão, pretende-se promover o desenvolvimento de pesquisas aplicadas a fim de fortalecer a administração e a gestão pública colombianas.

Palavras-chave: Análise de políticas públicas, gestão pública, políticas públicas, projetos.

Introducción

La acción gubernamental y la intervención socio territorial del Estado ha sido una cuestión susceptible de diversas miradas y apuestas político-epistemológicas. Se encuentra atravesada por discusiones que van desde las que parecen ya resueltas como aquella sobre la dicotomía entre lo técnico y lo político en la administración y gestión de lo público, u otras vigentes como aquella sobre el alcance de la acción gubernamental en un contexto de endo y exprivatización creciente de los Estados latinoamericanos (Guerrero, 2009).

Como parte de estas discusiones, algunas que han venido siendo centrales en la agenda académica y en el ejercicio de la gestión pública son las relacionadas con las políticas públicas, en cuanto estas se reconocen como herramientas estratégicas de la intervención (Santos, 2014). Uno de estos debates es aquel sobre el análisis de las políticas públicas, asunto, pese a su introducción como tema de discusión académica hace más de 20 años en el país (Hernández, 1999), aún incipiente en Colombia con respecto al desarrollo que otros países han tenido de lo que hoy podría considerarse la *disciplina del análisis de políticas públicas*.

Como contexto, se tiene que, a principios de la década de los años 50 en los Estados Unidos, se introducen teorías y métodos de la investigación en las ciencias sociales con el objetivo de plantear “recetas para el buen funcionamiento del gobierno” (Hernández, 1999, p. 3). Esta discusión, que fue guiada por cuestionamientos acerca de cómo mejorar la eficacia y eficiencia de la acción gubernamental y el gasto público, implicó la obligatoria pregunta por la efectividad de las políticas en la intervención de las problemáticas públicas. A partir de estos cuestionamientos, principalmente desde la economía, las ciencias políticas y la sociología, se configuró un sentido compartido de lo que podría dar respuesta a dichas preguntas: analizar las políticas públicas.

Para Meny y Thoenig (1992), “el análisis de políticas públicas consiste en ‘el estudio de la

acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad” (p. 10). Con este estudio, se “buscar cuenta de la forma en la que se toman decisiones sobre los problemas humanos que son de interés público” (Valencia, 2020, p. 125).

Actualmente, las políticas públicas son un objeto de investigación interdisciplinar y una herramienta fundamental en el ejercicio de la gestión pública. Esto ha implicado el desarrollo de diversas teorías y modelos para su análisis, donde el reconocimiento de un *ciclo de política* constituye uno de los elementos transversales en la mayoría de los enfoques teóricos y modelos analíticos.

Al respecto, “la idea general que surge de la bibliografía es la de un ‘ciclo’ de las políticas públicas” (Subirats *et al.*, 2008, p. 42), inicialmente secuencial-lineal (Valencia, 2020), y hoy considerado dinámico y con interdependencias entre todas sus etapas (Roth, 2015).

Una discusión que emerge del ejercicio de la gestión pública en Colombia surge de la relación de este ciclo de política con otros instrumentos de gestión local tales como planes, programas o proyectos (Santos, 2014) y el papel o aporte de la disciplina del análisis de políticas públicas para fortalecer la efectividad de estos instrumentos de planeación y acción pública.

Si bien hay propuestas teóricas que no delimitan las políticas de otras herramientas de gestión, considerando incluso que cualquier intervención pública del gobierno se trata de una política pública, en la práctica de la administración y la gestión pública en Colombia parece claro el límite entre una política pública como instrumento de gestión estratégico y a largo plazo, frente a planes, programas y proyectos, que podrían considerarse instrumentos de operacionalización e implementación de las políticas públicas con vigencias y perspectivas de mediano e incluso corto plazo.

Un ejemplo de ello son los procesos de operacionalización de las políticas públicas mediante los planes de desarrollo local. Estos, a su vez, se implementan a partir de proyectos de inversión registrados y organizados en los bancos de proyectos de las administraciones

públicas, mediante metodologías y procesos que han venido homogeneizando el proceso de implementación de políticas públicas tales como la Metodología General Ajustada o los planes operativos anuales de inversión.

La identificación de esos límites técnico-procedimentales entre las políticas públicas y otros instrumentos de gestión parece ser clara entre los servidores públicos, responsables de orientar los planes operativos anuales de inversión y los planes anuales de adquisiciones, tema aún de muy limitado estudio en el país por parte de la comunidad académica, que comúnmente se inscribe en un enfoque teórico o un modelo analítico de las políticas de manera alejada al ejercicio de la gestión pública. Así pues, desarrollan disertaciones y discusiones deductivas que parten de concepciones de política pública algunas veces sin desarrollo operacional en el ejercicio de la gestión.

Ante este contexto, se propone la hipótesis de que la disciplina del análisis de políticas públicas puede proveer elementos teóricos y metodológicos valiosos para el análisis de herramientas de gestión como planes, programas y proyectos. Con esto, se podría fortalecer el ejercicio de implementación de las políticas públicas y la efectividad de la acción gubernamental.

En este sentido, el objetivo de la presente reflexión es proponer una discusión frente al uso de la disciplina del análisis de las políticas públicas, en el análisis de proyectos, partiendo de la hipótesis de que las políticas públicas, los planes, los programas y los proyectos, todos instrumentos de la gestión pública, aunque interdependientes e interrelacionados gracias al ciclo de la política pública, son herramientas distintas entre sí (Santos, 2014) y, por lo tanto, un plan, un programa o un proyecto, según el ciclo de planeación en el ejercicio de la gestión pública en Colombia, no podría considerarse como una política, sino como un instrumento de operacionalización e implementación de esta.

La presente reflexión se justifica en la necesidad que se tiene en el sector público de

fortalecer las herramientas e instrumentos de gestión e intervención gubernamental en lo sustancial y metodológico. Esto se debe a que generalmente los planes, programas y proyectos, si bien como parte de su ciclo de planeación e implementación cuentan con mecanismos para su seguimiento y evaluación, son limitados en el análisis que se hace de estas herramientas. Estas últimas muchas veces por falta de ese ejercicio analítico no son, en cuanto a enfoques, perspectiva, diseño metodológico y marco de planificación, coherentes en su formulación e implementación con las orientaciones de las políticas públicas que pretenden operacionalizar. Por lo cual, la disciplina del análisis de políticas públicas podría tener importantes aportes.

A continuación, se expone, como parte de la reflexión, un breve estado del arte de la disciplina del análisis de políticas públicas. En él se sitúan algunos elementos generales para introducir elementos político-epistemológicos para la discusión que se propone. Posteriormente, a manera demostrativa, con el objetivo de promover el debate académico y práctico, se hace un esbozo de la interrelación metodológica que existe entre un enfoque teórico, las dimensiones de análisis, el ciclo de la política pública—en este caso, del instrumento de gestión— y el modelo analítico para pensar posibles elementos de reflexión de otros instrumentos de gestión a partir de la disciplina del análisis de políticas públicas.

Finalmente, se concluye la reflexión con un ejemplo del uso de la disciplina del análisis de políticas públicas con otros instrumentos de gestión. Para esto, se revisa una de las dimensiones del proyecto de intervención para el “Fortalecimiento del Ejercicio Veedor: Experiencia de Cooperación entre la Contraloría Municipal de Yumbo (Valle) y la Institución Universitaria Antonio José Camacho” (Machado y Cocuy, 2020), desarrollado como proyecto de investigación entre ambas entidades.

Las políticas públicas: de la discusión teórica al ejercicio de la gestión pública en Colombia

Una de las primeras discusiones que surgen al diferenciar las políticas públicas de otros instrumentos de gestión pública tales como planes, programas y proyectos es el concepto de política pública. Al respecto, en el debate académico, se pueden encontrar definiciones amplias y genéricas que no diferencian las políticas públicas de otro tipo de instrumentos de gestión socio-territorial tales como la de Dye (1972), quien dice que una política es “todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer” (p. 2) o la de Anderson (1990), para quien la política pública es “una orientación deliberadamente seguida por un actor o por un grupo de actores al tratar un problema o una cuestión que les concierne” (p. 3).

En una vía teórica similar, Meny y Thoenig (1992) definen las políticas públicas como “los programas de acción de una autoridad pública en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (pp. 130-131).

Según la hipótesis de Hernández (1999), frente a estas definiciones amplias:

elaborar una noción de política pública nos lleva a la conclusión que su carácter vago y ambiguo, que resulta de su sencillez excesiva, se explica en razón de la complejidad del objeto que se pretende definir (la actividad gubernamental), la dificultad de delimitar sus fronteras y la multiplicidad de actores involucrados. (p. 4)

Sin embargo, no por ello se deben aceptar definiciones que parecieran no contrastarse con el ejercicio de la gestión pública en Colombia, en el que, como se exponía, hay cierta claridad entre los límites, relaciones e interdependencias de las políticas con otros instrumentos de gestión.

La polisemia del concepto *política pública* es indicador de las posibilidades para abordarlo. Por lo tanto, la decisión conceptual es también una decisión político-epistemológica y técnico-

contextual. Con esta posición, se considera necesario motivar definiciones que vayan más allá de la dicotomía a veces tácita, a veces explícita, entre la disertación académica y el ejercicio de la administración y gestión pública.

Así pues, es necesario delimitar las políticas públicas en el conjunto de las herramientas de gestión pública y con ello, por ejemplo, reconocer la diferencia entre una política pública y un plan o un proyecto de intervención gubernamental. En este sentido, la decisión política epistemológica es comprender la política pública como “decisiones de objetivos de largo plazo o directrices generales de acción gubernamental que guían las acciones de corto plazo en situaciones específicas” (Aguilar, 1992, p. 24), mediante las cuales se busca orientar o modelar la actuación gubernamental en el nivel macro sistémico de la planeación (Santos, 2014). Con ello, como decisión técnico-contextual, se partirá de que, en el ejercicio de gobierno y de la gestión pública, las políticas públicas están en todo su ciclo interrelacionadas con otros instrumentos de gestión como planes, programas y proyectos que las operacionalizan y que a su vez se concretan/incluyen en el gasto público y en los sistemas de planeación locales en instrumentos como planes indicativos y planes operativos anuales de inversión.

El análisis de las políticas públicas: etapas del ciclo de política, modelos analíticos, dimensiones del análisis y enfoques teóricos

Lasswell definió el análisis de las políticas públicas como “el conjunto de disciplinas que conciernen a la explicación de la producción de las políticas públicas, y la obtención de la información relevante o relativa a dichas políticas” (Lerner y Laswell, 1951, p. 59).

De manera general, explican Hernández (1999) y Valencia (2020), existen dos conjuntos teóricos o vertientes de esta disciplina, una

primera vertiente analítica (Hernández, 1999), que consiste en “estudiar el proceso de producción de las políticas. Es decir, cómo se definen los problemas públicos, cómo se fija la agenda gubernamental, cómo se toman las decisiones, cómo se formulan las políticas, cómo se aplican y finalmente cómo se evalúan” (p. 6). En términos de Valenti y Flores (2009, como se citó en Valencia, 2020) “se preocupa por entender el proceso de la política pública como un hecho que se desenvuelve en las tres acepciones de la política” (p. 126), *polity*, *politics* y *policy*.

Una segunda vertiente instrumental, explica Hernández (1999), consiste en utilizar las “técnicas al servicio de la producción y evaluación de políticas orientadas a una problemática específica” (Valencia, 2020, p. 82).

Estas dos vertientes implícitamente permiten inferir que, al establecer cómo analizar una política pública, se debe estudiar cuál es el problema público, la dimensión o característica sobre la cual se concentra el análisis y en qué fase del ciclo de la política se realiza (con lo cual se pueden generar análisis transversales a todo el ciclo de la política).

Así pues, el análisis de las políticas se orienta a responder distintas preguntas asociadas a temas como la efectividad o pertinencia del instrumento, el nivel de democratización en cada una de las fases, la forma en la que se transversalizan los enfoques, perspectivas o principios, entre otros.

Con esta claridad, surge la pregunta sobre cómo hacer dicho análisis desde el punto de vista metodológico y con ello, cómo operacionalizar los enfoques teóricos y los modelos analíticos.

Para resolver este cuestionamiento, que es uno de los aspectos transversales a varios enfoques teóricos y modelos analíticos, se ha desagregado el proceso de producción y desarrollo de políticas públicas en una secuencia de etapas o fases que desde una perspectiva operativa y temporal son teóricamente diferentes (Roth, 2015).

Esta perspectiva, denominada *policy stages approach*, nace en los albores de la disciplina con

los trabajos de Lasswell, quien dividía el proceso de producción de las políticas en siete etapas diferentes: 1) Inteligencia, 2) Promoción, 3) Prescripción, 4) Innovación, 5) Aplicación, 6) Terminación, 7) Evaluación. (Hernández, 1999, p. 5)

Posteriormente, se fue estableciendo un acuerdo que consiste en reconocer por lo menos cinco etapas: 1) reconocimiento del problema, 2) formulación de la política, 3) decisión, 4) implementación y 5) evaluación. Este ciclo funcional y temporal, desde la perspectiva del análisis de políticas, es una de las dimensiones u organizador analítico, que, si bien puede ser usado para fines metodológicos, debe hacer parte de un entramado junto con otros elementos y dimensiones analíticas como las influencias externas al gobierno en todo el ciclo, los condicionantes culturales-diferenciales, las dinámicas de la gobernanza y la gobernabilidad en el territorio, aspectos de la política económica que intervienen, entre otros.

En este sentido, es necesario abordar el ejercicio analítico desde una perspectiva sistémica (Easton, 1965), dinámica y sistemática. Sin embargo, cada etapa del ciclo es en sí un objeto de análisis y por lo tanto la decisión de analizar una u otra etapa depende de la finalidad (teórica) y la necesidad (técnica), así como el nivel de desarrollo que tenga el instrumento de gestión en su ciclo.

Para el análisis de las políticas en cualquiera de sus etapas hay diversos modelos, los cuales tienden a abordar una u otra dimensión. Desde la perspectiva metodológica, Hernández (1999) visibiliza seis modelos: 1) los que se centran en el condicionamiento generado según la naturaleza del régimen de gobierno en la producción de una política; 2) aquellos que buscan establecer las variables macro y micro causales que explican la producción de las políticas; 3) los que analizan la dinámica procedimental y sustancial de producción de la política según las comunidades de actores que interactúan en su producción; 4) los modelos que analizan el

contenido sustancial de las políticas, centrándose en la naturaleza del problema y la solución; 5) los que analizan las características socioeconómicas del contexto del problema público y la política; y 6) los modelos que se centran en el análisis del discurso y el lenguaje de la política.

Una de las debilidades de estos modelos es que no analizan el componente técnico y metodológico planteado en la política para su implementación. Se considera que esta limitación está fundamentada en uno de los principales problemas de la mayoría de modelos que tratan teórica o instrumentalmente el proceso o ciclo de las políticas públicas. Como lo explica Santos (2014), su falta de situacionalidad o correlación con modelos de gestión pública concretos en los que interactúan distintos sistemas y subsistemas de gestión pública, que a su vez correlacionan instancias, agentes, niveles del ordenamiento territorial y otras herramientas de gestión pública, requieren así, como parte de la selección de la solución a la problemática pública, el diseño de una ruta de gestión intersistémica de la política.

Estos modelos, reconociendo la crítica planteada por Santos (2014), podrían, desde una perspectiva sistémica, según se infiere, ser inter-relacionados en al menos cuatro dimensiones del análisis de las políticas públicas: la dimensión decisional, la político-epistemológica, la técnico-metodológica y la contextual. Esta perspectiva integradora, cuando se recoge lo expresado por Hernández (1999), “permite observar las políticas (*policies*) unidas como lo están en la realidad a la actividad política (*politics*), y a la dinámica de la interacción entre los diferentes actores sociales (*polity*)” (p. 6).

En la dimensión decisional interactúan elementos o variables como el *policy-maker* (Schneider, 2015) y son especialmente relevantes asuntos como su reacción ante las circunstancias del entorno, sus intereses o sus creencias; la orientación institucional; la naturaleza política de la institución o agente, las relaciones de poder entre los actores y las orientaciones técnicas y normativas.

En la dimensión político-epistemológica, los asuntos claves o variables del análisis son la correlación estratégica entre los objetivos de la política con los marcos ideológicos o teóricos propuestos, ya sea porque son social, académica, política o legalmente relevantes. En este sentido, asuntos como los enfoques, las perspectivas, los axiomas y principios son otras de las variables de la dimensión.

En la dimensión técnico-metodológica, es necesario considerar el proceso de planificación de la política, los instrumentos de identificación de problemáticas, los dispositivos de inclusión técnica de la participación de actores en la formulación de la política, entre otras variables.

Finalmente, en la dimensión contextual, se requiere reconocer el papel que juega el entorno social, cultural y económico, y la cultura política en el proceso de producción del instrumento de gestión.

Lo ideal es hacer un análisis multidimensional y correlacional, sin embargo, como lo expresa Hernández (1999):

La necesidad de fundar el análisis sobre algún enfoque teórico se explica por la imposibilidad lógica de comprender un fenómeno tan complejo como la actividad gubernamental (conformada por múltiples decisiones diferentes y de numerosas instituciones y actores), lo que exige concentrar el estudio sobre algunos elementos particulares y las relaciones causales entre estos. (p. 7)

Por este motivo, el análisis de cualquiera de estas dimensiones (o uno multidimensional), según la posición político-epistemológica del analista, implica un marco o un enfoque teórico, que deberá ser coherente con el modelo de estudio (recuérdense los seis modelos enunciados) y la dimensión o dimensiones que se pretendan abordar.

Para el análisis de las políticas públicas, hay seis enfoques teóricos principales:

1. La *public choice* (Downs, 1957) asume que los actores políticos buscan proveer bienes y servicios para mejorar su legitimidad política y obtener más

- poder, y los ciudadanos orientan sus decisiones o elecciones a satisfacer sus intereses particulares, por lo que, en materia de políticas públicas, estarían interesados en obtener la mayor cantidad de beneficios gubernamentales al menor costo impositivo posible.
2. El *welfare economics* (Weiss, 1991) considera que “la función del gobierno consiste en analizar las necesidades sociales, y en la medida que dichas demandas se originen en un defecto del mercado, producir una política que permita resolver el problema” (Hernández, 1999, p. 8).
 3. Las teorías de clase (neo-marxismo) (Jessop, 1991) estiman que las políticas se explican a través de las interacciones y relaciones de poder entre clases sociales. Las políticas son una suerte de expresión de intereses del mercado en los que el Estado no tiene autonomía.
 4. El pluralismo y corporativismo (Lindblom, 1977) explican la producción de políticas como resultado de la competencia y negociación entre distintos grupos de interés, situando al gobierno en un rol de mediador y árbitro de dichas interacciones entre los grupos.
 5. El estatismo (Nettl, 1968) hace “énfasis en el Estado como variable explicativa (con el que se pretende) demostrar una orientación constante y duradera en la producción de políticas” (Hernández, 1999, p. 10).
 6. El neoinstitucionalismo (Hall y Taylor, 1996) reconoce que los actores ven condicionado su comportamiento por una variable clave: las reglas de juego. Estas reglas de juego o instituciones, las cuales son un constructo histórico, determinan la dinámica política y, por lo tanto, las políticas, en cuanto suponen un constreñimiento formal-

positivo o soslayado tanto de los actores individuales, como de los colectivos.

En la tabla 1, se caracterizan los elementos generales de los enfoques teóricos de análisis de políticas públicas mencionados. En esta, se enuncian el antecedente disciplinar y los elementos centrales del enfoque, se evidencia la etapa del ciclo de políticas públicas en el que generalmente se utiliza y se hace una breve exposición de la o las críticas más comunes al enfoque.

Se puede observar, como lo explica Aguilar (1992), que:

en un extremo, se ubica la visión racional estricta del análisis de políticas que puede, quizá reconocer la existencia de diversas y poderosas restricciones, pero sin renunciar por ello a la exigencia de la racionalidad máxima posible en la formulación y decisión de la política. En el extremo opuesto, se ubica la visión negociadora, concertadora, pragmática de la política, que utilizará táctica o casuísticamente el análisis, pero que lo considerará una condición insuficiente y en ciertas circunstancias innecesaria para la decisión y desarrollo de la política. (p. 41)

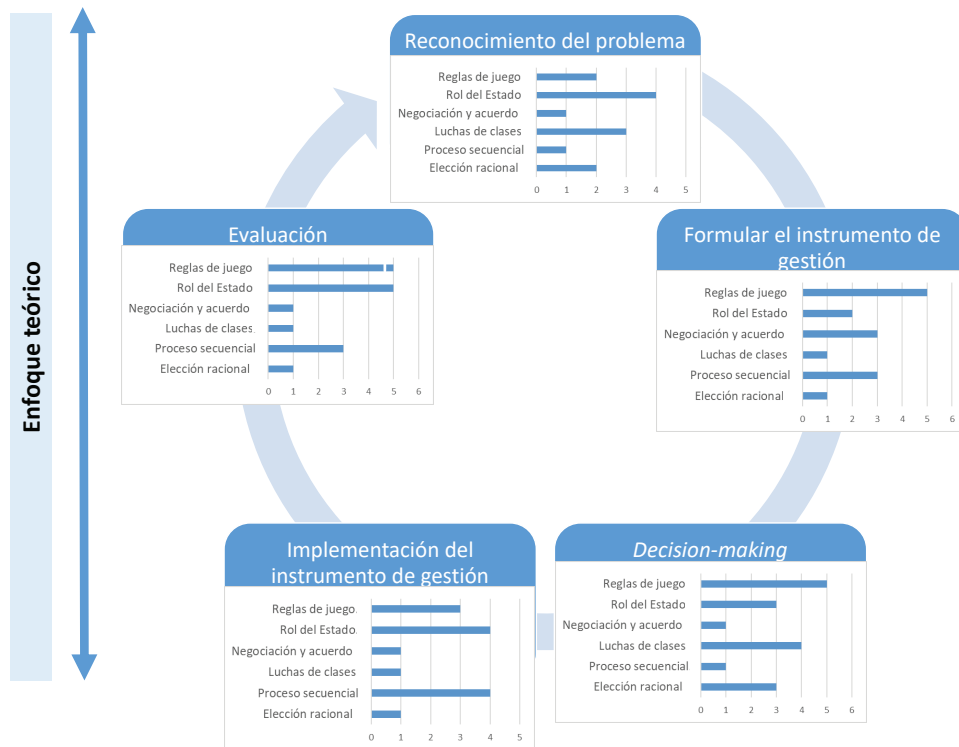
Si bien la selección de un enfoque teórico es una decisión político-epistemológica del analista, se podría reconocer que todas las hipótesis de las que parte cada enfoque como factores causales o condicionantes del ciclo de las políticas públicas son elementos que en la práctica de la gestión pública confluyen de manera dinámica entre caso y caso de política pública, e incluso durante el curso de un mismo instrumento de gestión, por lo que en el ejercicio de la gestión pública, el ideal analítico, como se muestra en la figura 1, consiste en definir el rol de cada uno de los elementos centrales de cada enfoque, la interrelación entre estos y sus dinámicas de condicionamiento procedimental y sustancial de la etapa del ciclo de política pública.

Tabla 1. Caracterización de elementos generales de los seis enfoques teóricos principales para el análisis de políticas públicas

Enfoque teórico	Antecedente disciplinar	Elemento central	Etapas en la que generalmente se utiliza	Crítica al enfoque
1) <i>Public choice</i> (Downs, 1957)	Economía	Individuos. Elección racional.	Reconocimiento del problema. <i>Decision-making.</i>	No permite reconocer la complejidad del proceso de las políticas públicas, reduciéndolo a un juego de intereses individuales.
2) <i>Welfare economics</i> (Weiss, 1991)	Economía	Individuos. Cálculo costo-beneficio de parte del <i>policy-maker</i> a partir de un proceso secuencial altamente tecnificado. Proceso de definición de la acción pública.	Reconocimiento del problema. Formular el instrumento de gestión.	Además de reducir las funciones del Estado al de corrector de defectos del mercado, no reconoce muchos otros factores que condicionan el proceso de las políticas.
3) Teorías de clase (neo-marxismo) (Jessop, 1991)	Sociología	Colectivos. Las luchas de clases. Procesos y resultados de definición de la acción pública.	Reconocimiento del problema. <i>Decision-making.</i> Formular el instrumento de gestión.	Además de su determinismo económico, “este tipo de análisis excesivamente deductivo obedece en ocasiones más a la intención de transmitir una supuesta verdad, que al interés de analizar unos hechos para descubrir una verdad” (Hernández, 1999, p. 8).
4) Pluralismo y corporativismo (Lindblom, 1977)	Ciencias políticas	Colectivos. Interacciones entre diversos grupos de interés que negocian y acuerdan.	Reconocimiento del problema. <i>Decision-making.</i>	La relevancia determinista que le da este enfoque a los grupos de interés y sus interacciones, no permite reconocer diversos factores condicionantes del proceso de las políticas.
5) Estatismo (Nettl, 1968)	Ciencias políticas	Colectivos e instituciones. El rol del Estado y la gobernabilidad son factores fundamentales.	Reconocimiento del problema. <i>Decision-making.</i> Formular el instrumento de gestión. Implementación.	No permite el reconocimiento de procesos democráticos en los que las organizaciones sociales y los procesos de exigibilidad de derechos.
6) Neoinstitucionalismo (Hall y Taylor, 1996)	Sociología	Instituciones. Las instituciones son consideradas las reglas de juego de las interacciones. Centra el interés, ya sea en los roles, rutinas y símbolos institucionales, ya sea en la historia y contexto social en el que actúan las instituciones.	Reconocimiento del problema. <i>Decision-making.</i> Formular el instrumento de gestión. Implementación.	El problema de utilizar esta teoría para analizar políticas públicas es que a pesar de demostrar cómo la actuación de los <i>policy-makers</i> está determinada por ciertos elementos de la actividad política, no permite explicar con claridad y precisión las causas de una decisión (Hernández, 1999).

Fuente. Elaboración propia con base en el análisis de Hernández (1999).

Figura 1. Ejemplo de la dinámica de los factores condicionantes de acuerdo con los distintos enfoques teóricos según en ciclo de una política pública hipotética



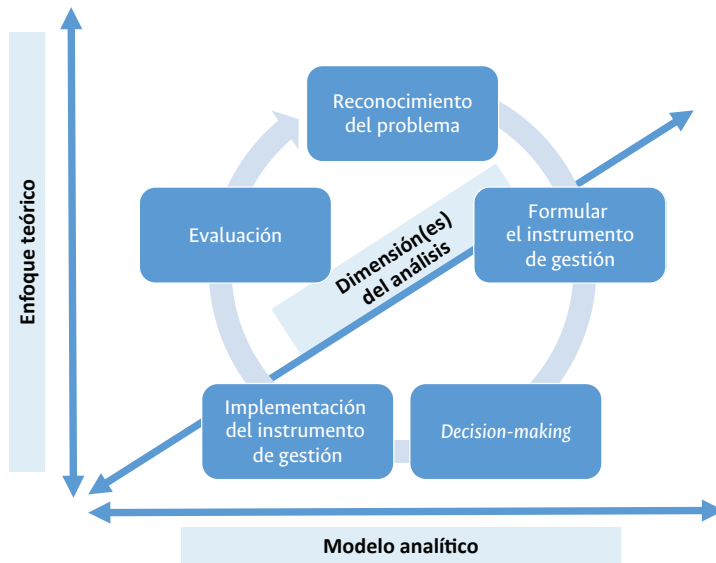
Fuente. Elaboración propia.

Así que, como se observa en la figura 2, en el análisis de las políticas públicas, se relacionan cuatro elementos: 1) las etapas del ciclo de política; 2) los modelos analíticos; 3) las dimensiones del análisis; y 4) los enfoques teóricos. Por lo general, la decisión del analista al decantarse por un enfoque teórico y un modelo analítico se hace en función de la o las dimensiones que pretenda analizar. Así, el reto de una propuesta de análisis ecléctica implica la identificación de relaciones causales,

interdependencias y contradicciones entre cada uno de los aspectos de cada modelo, cuando lo que se pretende es hacer un ideal análisis multidimensional de la política pública.

Finalmente, vale la pena decir que el análisis encierra una finalidad tácita o explícitamente prescriptiva (Aguilar, 1992), pues, si bien algunos ejercicios analíticos son descriptivos, generalmente analizar una política pública tiene la intención de generar insumos o elementos para su fortalecimiento, eficacia y eficiencia.

Figura 2. Interrelación entre enfoque teórico, dimensiones de análisis y modelo analítico según en ciclo de política pública



Fuente. Elaboración propia.

Del análisis de políticas al análisis de proyectos: algunos elementos para abordar el análisis de diversas herramientas de gestión pública

Una de las discusiones que se plantea en la presente reflexión concierne a los límites conceptuales y prácticos entre una política pública como instrumento de gestión marco y estratégico y otras herramientas de gestión pública que tienen el objetivo de la operacionalización de dichas políticas.

En esta discusión, se reconoce que las políticas, planes, programas y proyectos hacen parte de un mismo entramado o lo que llama Santos (2014) “ciclo espiral de la política pública en el ejercicio de la gestión y administración pública en Colombia”. Esto permite reconocer que esos ejercicios de planeación también tienen un proceso similar al de las políticas

públicas, pero con un alcance metodológico y prospectivo distinto.

De acuerdo con Flores y Valenti (2009, como se citó en Valencia, 2020), se podrían identificar al menos cinco características compartidas entre los instrumentos de gestión, que son objeto de la disciplina del análisis de políticas públicas:

1. La *contextualidad* que tiene la política pública, la cual, para efectos del ejercicio de la gestión pública, implica que cada contexto estampa una dinámica teórica y técnico-procedimental a las herramientas de gestión y a las reglas que las definen, más allá del instrumento que se trate.
2. La *orientación hacia problemas* que tienen las políticas públicas implica que las herramientas de gestión abordan actividades relacionadas con las problemáticas públicas y que, desde un enfoque incrementalista, podría señalarse que los planes, programas y proyectos son los instrumentos de operacionalización mediante los cuales se busca

- avanzar progresivamente en el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas.
3. Al igual que las políticas públicas, los otros instrumentos de gestión del entramado cuentan con actividades relacionadas con el *establecimiento de metas, tendencias, proyecciones y alternativas*.
 4. En las políticas públicas, igual que en otros instrumentos de gestión, se observa diversidad en el uso e implementación de métodos y técnicas, que buscan recoger, sistematizar y racionalizar información útil para la toma de decisiones.
 5. Finalmente, a las herramientas de operacionalización de las políticas públicas en Colombia, como los proyectos gubernamentales, se les puede reconocer el proceso cíclico del que son objetos para su desarrollo, que inicia con la identificación de la situación que se abordará, su formulación y decisión de alternativa, implementación y concluye con la evaluación.

A partir de lo anterior, dadas estas características comunes, y la interacción entre instrumentos de gestión que implica la interdependencia operativa de las políticas públicas con los proyectos de intervención socio territorial, para efectos demostrativos, se realizará parte del análisis del proyecto de fortalecimiento del ejercicio veedor (desarrollado por la Contraloría Municipal de Yumbo y la Institución Universitaria Antonio José Camacho) en la fase de formulación del programa de actuación político administrativo, es decir, “[de] la selección de los objetivos, instrumentos y procesos que deberán ponerse en práctica para resolver el problema en cuestión” (Subirats *et al.*, 2008, p. 44).

La intención, dada la complejidad del análisis multidimensional para efectos del alcance del presente artículo de reflexión, consiste en realizar el análisis de la etapa de formulación a partir de una de las dimensiones analíticas. La selección de la dimensión se realizó a partir de la relación de sus variables con la finalidad

básica del estudio de dicha etapa, la cual tiene “su nacimiento con el *Planning Programming Budgeting Systems* en los Estados Unidos y busca fundamentalmente relacionar la posibilidad de la decisión con las capacidades de planeación y su orientación a resultados” (Valencia, 2020, p. 130). Con el mismo criterio, se definió, en el conjunto de categorías de la dimensión, la que más relación guarda con la finalidad básica expresada. La dimensión definida es la técnica metodológica, particularmente la categoría de “planificación de factores estratégicos” y específicamente la variable “objetivos del instrumento de gestión”.

En cuanto al modelo analítico, se trabaja a partir del análisis del contenido sustancial del instrumento de gestión, centrándose en la naturaleza de la solución del problema público. La selección del modelo se basa en la crítica que hace Santos (2014) con respecto a la falta de situacionalidad o correlación que tienen los modelos analíticos con relación a los sistemas de gestión pública concretos, que para el caso del Colombia, implica la interacción de sistemas y subsistemas de gestión pública que exigen el diseño de una ruta de gestión intersistémica de la política y que en este caso se concretaría en proyectos de intervención. El proyecto a analizar es un ejemplo de ello.

Frente a enfoque teórico, se recogen elementos del neoinstitucionalismo, lo que implica, en el análisis de la definición de objetivos y de las distintas alternativas de acción, la identificación de los elementos normativos o las instituciones que orientaron dicho proceso de formulación. Fisher (2003, como se citó en Valencia, 2020) “hace énfasis en la necesidad de realizar un análisis normativo y práctico de los procesos de construcción deliberativa de la política pública” (p. 134). En este sentido, “se entiende el papel del analista como quien mejora los argumentos y su papel permite identificar las dimensiones contenciosas de las políticas” (Valencia, 2020, p. 134). Vale reconocer que para el neoinstitucionalismo “los actores y las instituciones se influyen recíprocamente” (Subirats *et al.*, 2008, p. 94).

De acuerdo con estos elementos, la planificación de factores estratégicos tiene en los objetivos su variable fundamental, pues en ellos se define el estado que se considera satisfactorio y es la guía del plan de acción.

Al cruzar o interrelacionar la dimensión/categoría/variable seleccionada con el modelo analítico y el enfoque teórico definido en la etapa de formulación del instrumento de gestión, como se evidencia en la figura 3, metodológicamente se deberán definir preguntas como guía del análisis, ejemplos de preguntas son: ¿El programa cumple con los objetivos de forma más efectiva que otras alternativas disponibles? ¿El programa cumple con su objetivo declarado? ¿El objetivo requiere/cuenta con la determinación de unidades de medición o de indicadores que hagan referencia a los efectos de los programas? ¿Se puede reconocer el impacto de las barreras procedimentales en el planteamiento del objetivo?

Para ilustrar la relación entre el análisis de políticas públicas y el de otros instrumentos de gestión pública, el proyecto de fortalecimiento del ejercicio veedor, el cual hace parte de una labor de cooperación entre la Contraloría Municipal de Yumbo (Valle del Cauca) y la Institución Universitaria Antonio José Camacho, está inserto en el ciclo de política, en la etapa de implementación territorial del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública del Gobierno de Colombia, que pese a su nombre, tanto por el diseño como por lo que el propio documento explica, es “el instrumento de política pública” (Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP], s. f.) para este fin.

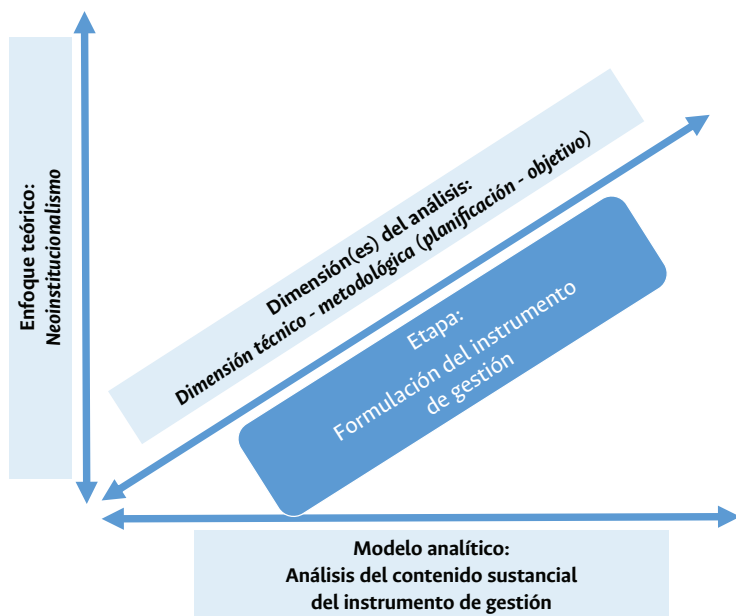
El objetivo del proyecto mencionado es “desarrollar habilidades para la conformación de veedurías ciudadanas en el municipio de

Yumbo, en el cual se podrá realizar evaluación de la gestión pública a través de ejercicios argumentados”. Este pretende ser la operacionalización del objetivo específico 1, del Plan Nacional, que consiste en “fortalecer la capacidad de diversos actores sociales e institucionales y proporcionar herramientas de concertación, negociación, seguimiento y evaluación para que realicen procesos organizados y eficaces de control social a la gestión pública” (DAFP, s. f.).

Al analizar la correlación entre los objetivos, se evidencia que si bien existe una correlación general en el sentido de los mismos, el objetivo del proyecto, al pretender ser la territorialización de un instrumento de política nacional, tiene un alcance más limitado desde el punto de vista técnico, por lo que es importante, en clave del enfoque neoinstitucional, ampliar el objeto del proyecto “en función de las oportunidades que les brindan las reglas institucionales” (Subirats *et al.*, 2008, p. 98), intentando materializar la perspectiva colectiva que promueve la política nacional, garantizando herramientas, técnicas e instrumentos de “negociación, seguimiento y evaluación” de la gestión pública.

En el sentido de las oportunidades que brindan el marco de reglas en la materia, según la Ley 850 de 2003 (2003) denominada *Ley general de veedurías ciudadanas*, se destacan funciones como: vigilar los procesos de planeación, asignación de los presupuestos, procesos de contratación, fiscalizar la ejecución y calidad técnicas de las obras, programas e inversiones en el correspondiente nivel territorial, comunicar a la ciudadanía y denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actualizaciones irregulares de los funcionarios públicos.

Figura 3. Selección de enfoque teórico, dimensiones de análisis, etapa del ciclo del instrumento de gestión y modelo analítico para el ejemplo de caso.



Fuente. Elaboración propia.

Para su desarrollo, el proyecto implementó ejercicios formativos en temas como estructura del Estado colombiano, marco constitucional y legal del Sistema de Control Fiscal, marco normativo del control social en el ejercicio del control fiscal, contratación estatal, herramientas para ejercer el control social, veeduría ciudadana y denuncia fiscal. Esta amplitud temática, si bien permite cobijar las orientaciones de carácter legal, no cuenta con elementos específicos asociados a la gestión y administración pública, así que temas como el presupuesto público, el sistema de planeación municipal y procesos de evaluación de la gestión son excluidos hipotéticamente por el enfoque jurídico de las orientaciones técnicas y legales, tanto como marco instituyente como institucionalizante, en cuanto “las instituciones son esencialmente culturales, es decir proporcionan a sus miembros un marco de significación que guía sus acciones individuales” (Subirats et al., 2008,

p. 95), en este caso, la planificación del componente estratégico del proyecto.

En este sentido, es clave ampliar el objeto del proyecto con una perspectiva más integradora e interdisciplinar, pues si bien, este recoge los elementos general que pretende territorializar, podría tener una mayor posibilidad de impacto en la problemática a la que se dirige, permitiendo que a través de su implementación no sólo se fortalezcan conocimientos y habilidades jurídico-procedimentales, sino técnicas y políticas, asociadas a la gobernanza veedora y el control de la gestión pública como ejercicio administrativo y no solo legal.

Como se observó, aunque este es el análisis de una sola variable, permite revelar elementos sustanciales del objetivo general del proyecto con respecto a las orientaciones legales y de la política a la cual se articula, por lo que el alcance de un análisis multidimensional de planes, programas y proyectos que operacionalizan políticas podría generar elementos fundamentales,

no solo para mejorar la coherencia en el proceso de implementación de las políticas, sino para que en la fase de evaluación y ajuste de las políticas públicas, se cuente con elementos no solo fenomenológicos, sino también técnicos y teóricos que las fortalezcan.

Este estudio, al ser demostrativo, claramente no es un análisis sistémico, pues deja de lado dimensiones y variables claves, además hace caso omiso de las críticas al neoinstitucionalismo y su limitada capacidad para demostrar las relaciones causales. En ese sentido, la intención es animar la discusión académica y práctica en torno al análisis de las políticas públicas y su función aplicada tanto en el mejoramiento del desarrollo de estas como en la formulación, implementación y evaluación de otros instrumentos de gestión pública.

Conclusión

Desde el ejercicio de la gestión pública son comunes las críticas hacia la investigación académica de las políticas públicas, por considerarlas alejadas de las dinámicas de interacción de agentes, instancias y herramientas de gestión pública que en el día a día de la acción gubernamental constituyen en la práctica, la política pública. De igual forma, en la discusión académica es común la visibilización de las limitaciones técnicas y conceptuales en la formulación de políticas públicas y en el ejercicio de la gestión por parte de servidores públicos muchas veces sin la preparación, experiencia o reflexión crítica de su labor.

Como parte de esta brecha entre el mundo académico de la gestión y su ejercicio tenemos, por ejemplo, investigadores y analistas de políticas públicas que, muchas veces con disertaciones académicas fuera de contexto, niegan los límites de las políticas públicas con respecto a los instrumentos de gestión que hacen parte de su operacionalización, pero que tienen una dinámica y estatus propio en la práctica. A su vez, hay hacedores e implementadores de políticas, programas, planes y proyectos que, además de no contar con los insumos cognoscitivos para

diferenciar la evaluación del análisis de los instrumentos, limitando su efectividad, desdeñan del saber académico, considerándolo por sí innecesario o descontextualizado.

Por ello, el reto y la discusión que se plantea implica cerrar las brechas entre la teoría y la práctica para el fortalecimiento de la acción pública, de modo que el análisis de las políticas públicas es un entramado político-epistemológico y técnico-metodológico fundamental para esa labor de cierre de brechas. Para ello, se requieren ejercicios inductivos-deductivos-inductivos de reconceptualización y construcción de modelos analíticos y enfoques teóricos localizados en el sistema de gestión pública colombiano, que además de permitir el desarrollo de un saber propio en la materia, y con ello animar los centros de pensamiento en políticas públicas y gestión pública a la elaboración de esos marcos de reflexión y análisis particulares, permita el desarrollo de investigaciones aplicadas para el fortalecimiento de la administración y la gestión pública colombiana.

Como se explicó, para aplicar la disciplina del análisis de las políticas públicas en otros instrumentos de gestión, se requiere, entre otras apuestas, un proceso de identificación cualitativo de todas las posibles categorías y variables analíticas de las cuatro dimensiones del análisis de las políticas públicas.

Referencias

- Aguilar, L. (1992). *La hechura de las políticas públicas*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. <https://bit.ly/3sLqI2t>
- Anderson, J. (1990). *Public policymaking: An introduction*. Houghton-Mifflin Co.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (s. f.). *Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública*. <https://bit.ly/3mGac2R>
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. Harper.
- Dye, T. (1972). *Understanding public policy*. Prentice Hall.

- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. John Wiley & Sons.
- Guerrero, O. (2009). El fin de la nueva Gerencia Pública. *Revista Chilena de Administración Pública*, 13, 5-22. <https://bit.ly/3yatoHV>.
- Hall, P. y Taylor, R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>.
- Hernández, G. (1999). El análisis de las políticas públicas: una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, 4, 80-91. <https://doi.org/10.7440/res4.1999.06>
- Jessop, B. (1991). *State theory: Putting the capitalist stata back in its place*. Polity Press.
- Lerner, D., y Laswell, H. (1951). *The policy sciences: Recent development*. Stanford University Press.
- Ley 850 de 2003, Ley de Veedurías Ciudadanas. (18 de noviembre de 2003). *Diario Oficial*: 45 376. <https://bit.ly/2Y1jeNt>
- Lindblom, C. (1977). *The world's political economic system*. Basic Books.
- Machado, P., y Cocuy, J. (2020). *Sistematización de experiencias del Convenio Marco de Cooperación entre Contraloría Municipal de Yumbo (Valle) y la Institución Universitaria Antonio José Camacho para la capacitación y asesoría en el fortalecimiento del ejercicio veedor*. (Propuesta de investigación no publicada). Institución Universitaria Antonio José Camacho.
- Meny, Y., y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel.
- Nettl, J. (1968). The state as a conceptual variable. *World Politics*, 20(4), 559-592. <https://doi.org/10.2307/2009684>
- Roth, A. (2015). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, 10a. ed. Ediciones Aurora.
- Santos, D. (2014). *Sistema de Gestión Social Integral: Moodle para la capacitación de servidores y servidores públicos*. Gobernación del Valle del Cauca. <https://bit.ly/2Bc1Yd1>
- Schneider, V. (2015). Hugh Heclo, "Issue Networks and the Executive Establishment". En M. Lodge, E. Page y S. Balla (eds.), *The Oxford handbook of Classics in public policy and administration* (pp. 372-382). Oxford University Press.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Valencia, M. (2020). El análisis de políticas públicas. En F. Sánchez y N. Liendo (eds.), *Manual de ciencia política y relaciones internacionales* (pp. 125-152). Universidad Sergio Arboleda. <https://bit.ly/2XXYgPz>
- Weiss, C. (1991). *Organizations for policy analysis: Helping government think*. SAGE Publications.