

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

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

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

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

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

El concepto política pública, de reciente incorporación en la agenda pública del Estado colombiano¹, es un concepto que, para efectos de aplicación práctica a la actividad gubernamental, sigue estando sujeto a confusiones. A pesar de existir un relativo consenso entre los expertos sobre el alcance del concepto política pública, la amplitud y vaguedad con la que se utiliza en el ámbito de la burocracia y del gobierno, y de la academia, hacen que se considere política pública cualquier intervención del Estado orientada a resolver los problemas sociales, como una recepción no crítica de las definiciones canónicas iniciales que se conocieron en Colombia al inicio de los años noventa del siglo pasado, provenientes de la escuela francesa de políticas públicas².

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

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

I. ¿QUIÉN HACE LA POLÍTICA PÚBLICA?

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

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

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

políticas públicas³. En general, son los gobiernos, es decir, la rama ejecutiva del poder público y los gobiernos sub nacionales o territoriales⁴, según el caso, los responsables de los procesos de elaboración de políticas públicas, y el papel de otros organismos como el Congreso⁵ será el de establecer los marcos normativos a partir de los cuales se formulan las políticas, o el de velar por que estas se cumplan conforme a las exigencias de la Constitución y la ley, como corresponde a la rama judicial o a los organismos de control como las contralorías o el ministerio público⁶⁻⁷.

-
- 3 En este error incurren incluso organismos multilaterales como el BID. Ver *La política de las políticas públicas*.
- 4 Gobernaciones y alcaldías, en el caso colombiano.
- 5 Y, por extensión, a las Asambleas y Concejos.
- 6 Es necesario construir una narrativa constitucional de la política pública que pueda evidenciar el rol de los tribunales constitucionales y, en general, de los jueces tanto en su función de protección de los derechos humanos como de control de constitucionalidad. Esta narrativa permitiría identificar, sobre la base del modelo del ciclo de la política pública, cuál es el rol de los tribunales en cada una de las etapas. Así, por ejemplo, en el caso colombiano la Corte cumple un papel en la fase de incluir los temas en la agenda como cuando da una orden de formular una política pública; así mismo, en ese sentido es un agendador de política, pero la Corte también tiene un papel a la hora de definir el problema al exigir que se mire desde la óptica o el enfoque de género o el enfoque diferencial, en ese sentido es un regulador de la política, pero también incide en el momento de plantear las alternativas que deben considerarse a la hora de la solución al problema, como lo ha hecho en el contexto de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento. En fase de implementación, la Corte ha cumplido con el seguimiento a la ejecución de las órdenes impartidas –de allí la herramienta de los autos de seguimiento–, y en fase de evaluación, la Corte de alguna manera evalúa la forma cómo se ha venido implementando la política pública. Ahora, la necesidad de precisar el ámbito conceptual de la política pública nos permitirá establecer respecto del proceso de formación de la política que cumple la Corte. Si la definición es muy amplia, la Corte puede ser considerada un formulador de políticas, pero si la definición es más acotada dicho rol no podrá aceptarse. Para una discusión del tema ver RODRÍGUEZ & RODRÍGUEZ 2010.
- 7 En ese orden de ideas, no se puede aceptar que en el caso colombiano la Corte Constitucional elabore políticas públicas. Su función se restringe a ordenar que éstas se hagan, a fijar una serie de principios y directrices de cómo deben hacerse, a hacer seguimiento en su implementación para verificar que esto se cumpla y a verificar que los objetivos propuestos se hayan logrado, lo cual puede asimilarse esto último a una suerte de evaluación. También es cierto que es necesario desarrollar una teoría de la modulación de la intervención de la Corte en el proceso de formación de la política. En cada una de las fases tiene distinto rol.

I. 1. COMPETENCIA GENERAL PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN COLOMBIA

El artículo 208 de la Constitución Política señala: “los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la orientación del Presidente de la República, les corresponde *formular las políticas* atinentes a su despacho. Esta parece ser la cláusula general de competencia de las políticas públicas en el Estado colombiano, la cual es coherente con la teoría general en el sentido de que es al gobierno al que le corresponde orientar los procesos de formación de las políticas públicas, y a otros órganos del Estado como el Congreso o los tribunales constitucionales les corresponde crear los marcos normativos y las directrices de principios a partir de los cuales se elaboran las políticas públicas⁸.

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

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

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

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

Por delegación expresa de la Constitución otros entes son responsables de formulación de políticas públicas sin que hagan parte del gobierno. Tal es el caso del Banco de la República (art. 371), que tiene la función de regular lo concerniente a la política monetaria y cambiaria, el Consejo Superior de la Judicatura que tiene la función de elaborar el proyecto de Plan Sectorial de Justicia, como un documento que se integra al Plan Nacional de Desarrollo, y en el cual están contenidas las políticas públicas atinentes a la administración de justicia. Estas excepciones derivadas del texto constitucional no invalidan la idea general, según la cual es a los gobiernos, en sus distintos niveles, a los que les corresponde liderar los procesos de formulación de políticas públicas⁹.

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

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

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

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

Sobre esto la reflexión en Colombia es escasa. Se asume la coherencia y la convergencia del proceso de planificación y del enfoque de políticas públicas como algo natural, eludiendo a la profunda tensión que hay entre una y otra lógica, que corresponden a paradigmas diferentes y concepciones distintas del Estado, de la sociedad y del desarrollo económico. Esta tensión se evidencia inicialmente en tres circunstancias: la planificación generalmente es de corto plazo y las políticas públicas son de mediano y largo plazo; la planificación se ajusta a la lógica de ejecución de recursos presupuestales, siendo la unidad de análisis por excelencia el proyecto de inversión pública¹⁰, mientras que el enfoque de políticas públicas se ajusta a la consecución de unos objetivos, siendo el proyecto un insumo más; y en el hecho de que la planificación obedece a enfoques *top down* entre Estado y sociedad, donde las directrices definidas por el gobierno son las que determinan los procesos de ejecución de las políticas¹¹, contra un enfoque *bottom up* que caracteriza a las políticas públicas, y que implica que en el proceso de formación de las políticas el gobierno se transforma en un articulador de las dinámicas de negociación que especifican el ámbito de construcción de la política¹².

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

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

11 En la planificación hay un marcado voluntarismo gubernamental.

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

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

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

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

Esta simplificación de la acción estatal a la configuración de unos presupuestos y a la ejecución de unos recursos atados a un proyecto es reforzada institucionalmente por los organismos de control y las oficinas de control interno de las entidades que privilegian la planificación, la presupuestación y la ejecución de recursos por sobre la intervención más estratégica, más coordinada, más integral y más pensando en la satisfacción de los derechos de los ciudadanos que en el cumplimiento de las metas presupuestales. De alguna manera, el llamado que hace la Corte Constitucional en sus sentencias sobre desplazamiento forzado¹³, en el sentido de señalar la falta de integridad

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

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

Las políticas públicas deberían formularse luego de aprobados los planes de desarrollo, marcos normativos donde deben quedar consignados las orientaciones generales de la política, en el contexto de la competencias de los distintos ministerios y secretarías. Los procesos de elaboración de políticas públicas toman tiempo y exigen movilizar recursos de investigación y de movilización que son ajenos a los procesos de formulación y ejecución de proyectos. Bajo este panorama, puede decirse que en Colombia la precariedad y, en la mayoría de casos, ausencia de procesos de políticas públicas explica en buena parte la ineficacia e ineffectividad del Estado frente a la mayoría de problemas sociales que ingresan en la agenda pública¹⁴.

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

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

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

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

2. ¿QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Por política pública entendemos el proceso y el resultado de la interacción de diversos actores políticos, sociales e institucionales respecto de la necesidad de incorporar un problema en la agenda pública y de darle un tratamiento con los recursos presupuestales, normativos y simbólicos disponibles¹⁵.

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

4. RAÚL VELÁSQUEZ¹⁶, por su parte, tiene otra propuesta de definición que también es una agenda de investigación. Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.

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

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

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

16 VELÁSQUEZ GAVILANES, RAÚL. "Hacia una nueva definición del concepto de política pública", en *Revista Desafíos*, Universidad del Rosario, Bogotá, 2009.

2.1. ALGUNAS CATEGORÍAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

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

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

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

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

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

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

d. *Políticas territoriales*. Son las políticas de Estado o de gobierno que formulan las entidades territoriales en desarrollo de sus competencias.

e. *Políticas institucionales*. Son aquellas directrices internas que desarrolla otras entidades para cumplir de mejor manera con sus competencias. Tal es el caso de la política de derechos humanos de la Procuraduría General de la Nación, o la política fiscal de la Contraloría General de la República. En sí mismas no constituyen una política pública en el sentido estricto de la definición, pero sí un marco de actuación de esas entidades que no hacen parte del gobierno. Incluso, una corporación como el Congreso, o las asambleas y concejos pueden tener una política de recurso humano que preferimos denominarla política institucional para no sembrar la confusión con la definición propuesta de política pública.

3. ¿EN QUÉ FORMATO APARECE LA POLÍTICA PÚBLICA?

No está claro en qué formato debe ser recogido un proceso de políticas públicas en el orden jurídico colombiano. Algunos consideran que debe ser en la ley¹⁷, otros consideran que es un documento Conpes¹⁸; por otra parte, hay quienes sostienen que pueden estar recogidas en una sentencia de la Corte Constitucional¹⁹, o en una ordenanza departamental²⁰; o en un decreto municipal²¹. Lo cierto es que el formato en sí no es relevante, éste puede estar al final del proceso de formación de la política pública como un acto de refrendación institucional, o a veces es necesario considerar la ley como un instrumento de la propia política²². Lo sustancial es el proceso, esto es,

17 Tal y como sucedió con la Ley 1532 de 2012 que adoptó como política pública el programa de Familias en Acción.

18 En ese sentido, un ejemplo es el Conpes 3554 que define la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para personas y grupos armados ilegales.

19 Se usa como ejemplo la emblemática sentencia T-025 de 2004 y todos sus autos de seguimiento como ejemplo de la política pública de atención al desplazamiento forzado.

20 Como sucede con los planes de desarrollo turísticos departamentales.

21 Un ejemplo es el Decreto 470 de 2007, por medio del cual se adopta la política pública de Discapacidad para el Distrito Capital.

22 Como cuando es necesario modificar una norma tributaria para incentivar la generación de empleo en el contexto de una política pública de empleo.

que en la construcción de la política se utilice uno u otro instrumento normativo no es esencial, lo esencial es la preservación de la lógica que subyace al proceso; es decir, la identificación de un problema que es socialmente relevante, que debe ser ingresado en la agenda institucional y gubernamental, que dicho problema se entienda de manera que las distintas visiones de los actores involucrados quede reflejada, que se fijen los objetivos y las metas a partir de dicha caracterización, que se plantee un set de alternativas razonables e implementables, que la definición de los instrumentos se ajuste a las competencias de las instituciones encargados de materializar la política, que se asignen los recursos en función de la búsqueda de esos objetivos, y que al cabo de un tiempo pueda verificarse (evaluarse) el cumplimiento de los mismos de manera que pueda establecer con precisión cuánto ha cambiado el problema²³. Todo esto en una lógica de integración e interacción de actores en la búsqueda de unos consensos mínimos que deben articularse en el entramado institucional, en una perspectiva de mediano y largo plazo. Esto nos lleva a la pregunta por el plazo de la política.

4. ¿CUÁNTO TIEMPO DEBE PASAR PARA HABLAR DE UNA POLÍTICA PÚBLICA?

Cuando discutíamos arriba la diferencia entre política de Estado y política de gobierno²⁴, hacíamos referencia al factor tiempo como clave para definir

23 En efecto, esa es la lógica que subyace al llamado Ciclo de la Política Pública de LASWELL o JONES, que debe entenderse más que como una camisa de fuerza técnica para el analista o el *policy maker*, como una serie de momentos del proceso de formación de la política pública en el cual el analista busca y procesa información que le permita pasar de una fase a otra. En la práctica institucional, las fases no siempre coinciden con los tiempos de aprobación de los planes de desarrollo, de los presupuestos, de la formulación de los proyectos, de la contratación, razón por la que es preferible entender el ciclo como una suerte de “modelo mental” para orientar la acción gubernamental.

24 Sobre este punto tenemos una amable controversia con ANDRÉ-NÖEL ROTH, autor de uno de los capítulos del libro. Él considera que no existen las políticas de Estado. Por mi parte considero que estas sí existen para diferenciar las políticas que se agotan en el período de un gobierno (políticas de gobierno), y las que trascienden varios períodos de gobierno y se afianzan en el entramado institucional (políticas de Estado). Es un problema de permanencia frente a problemas que no desaparecen, como la pobreza, anotando eso sí, que cada gobierno tiene margen de discrecionalidad para ajustar dichas políticas

la diferencia entre una y otra. Y sobre este punto no hay nada dicho. En las investigaciones que hicieron SABATIER y JENKINS-SMITH para elaborar el marco teórico del Advocacy Coalition Framework, ellos identificaron un período que oscila entre 12 y 16 años como el período en el cual se puede hablar de estabilidad de una política pública. Si tomamos ese dato como referencia, para el caso colombiano, estaríamos hablando de tres o cuatro períodos de gobierno²⁵ como necesarios para hablar de una política pública. Lo cierto es que esto es apenas un punto de referencia para el debate, un debate que nos debe llevar a todos a seguir fortaleciendo el análisis crítico sobre las políticas públicas, de suerte que termine por encontrar ese ámbito disciplinar que nos permita diferenciar las distintas intervenciones del Estado.

Este segundo tomo de los *Ensayos sobre Políticas Públicas* quiere contribuir a ese debate con diferentes artículos de destacados autores del tema en Colombia, Chile, México, España y Estados Unidos. Es una contribución más de la Línea de Investigación en Políticas Públicas del Observatorio OPERA, del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, que entregamos a la comunidad académica para la reflexión y el debate.

JORGE IVÁN CUERVO RESTREPO
Editor

de Estado en su período de gobierno. Ejemplos de políticas de Estado, que respondan al cumplimiento de los fines del Estado, en el caso colombiano serían la política exterior, la política fiscal, la política, social, la política minera. Ya están en la agenda del Estado y son desarrolladas por cada gobierno según sus contenidos ideológicos.

25 En ese sentido el caso de Familias en Acción iniciado en 1998 cumple con el estándar.