



Autor: Marlon Alexis Monsalve Arias  
Título: Yo trinitario  
Técnica: acrílico sobre lienzo  
Año: 2010

## ***Revisión teórica de las políticas públicas para determinar componentes iniciales de un modelo para la planeación de la contratación del departamento de Antioquia<sup>1</sup>***

DOI: 10.17533/udea.esde.v73n162a04

1 Resultado del proyecto de investigación *Componentes iniciales para la formulación y diseño de una política pública de planeación en procesos de contratación para la gobernación del departamento de Antioquia*, adscrito a la línea de investigación “Derecho, Conflicto e Internacionalización”, del grupo de investigaciones *Orbis Iuris*, Facultad de Derecho de la Fundación Universitaria Autónoma de las Américas.

**Citación de este artículo con el sistema APA:** Vásquez Santamaría, J. E. (2016). Revisión Teórica de las Políticas Públicas para determinar componentes iniciales de un Modelo para la Planeación de la Contratación del Departamento de Antioquia. *Estudios de Derecho*. 73 (162), 77-105. DOI: 10.17533/udea.esde.v73n162a04.

Fecha de recepción: 22 de abril de 2016

Fecha de aprobación: 14 de septiembre de 2016

# **Revisión teórica de las políticas públicas para determinar componentes iniciales de un modelo para la planeación de la contratación del departamento de Antioquia**

*Jorge Eduardo Vásquez Santamaría<sup>2</sup>*

## **Resumen**

El escrito emprende una revisión teórica de políticas públicas como categoría de investigación a partir de construcciones consolidadas en las ciencias sociales. A partir de ellas se busca facilitar la determinación de los componentes generales que conduzcan a la formulación y diseño de una política pública para la planeación de la contratación estatal en la Gobernación del Departamento de Antioquia. Así que primero se desarrolla la naturaleza y definición de las políticas públicas a partir de marcos, teorías y modelos destacados presentados por la doctrina; se describen los enfoques para su análisis, y se dejan las bases para un estudio profundo de las etapas de formulación, implementación y evaluación propias del enfoque de ciclo.

**Palabras clave:** política pública, enfoque de ciclo, sistema político, contratación estatal, planeación.

## **Theoretical revision of public policies to determine initial components of a model for planning contracting of the Antioquia department**

### **Abstract**

The paper undertakes a theoretical revision of public policies as a category of research based on consolidated constructions in the social sciences. From these it is sought to facilitate the determination of the general components that lead to the formulation and design of a public policy for the planning of state contracting in the government of Antioquia department. So, first, the nature and definition of public policies are developed based on the frameworks, theories and outstanding models presented by the doctrine; the approaches of its analysis are described and the basis for an in-depth study of the stages of formulation, implementation and evaluation of the cycle approach is posed.

**Key words:** public policy, cycle approach, political system, state contracting, and planning.

## **Revisão teórica das políticas públicas para determinar componentes iniciais de um modelo para o planejamento da contratação do Estado de Antioquia**

### **Resumo**

Este artigo emprende uma revisão teórica de políticas públicas como categoria de pesquisa a partir de construções consolidadas nas ciências sociais. A partir delas visamos facilitar a determinação dos componentes gerais que levem à formulação e desenho de uma política pública para o planejamento da contratação estatal no Governo do Estado de Antioquia. Assim, primeiramente se desenvolverá a natureza e definição das políticas públicas a partir de quadros, teorias e modelos destacados apresentados pela doutrina; descrevem-se as abordagens para a sua análise, e se põem as bases para um estudo aprofundado das etapas de formulação, implementação e avaliação próprias da abordagem de ciclo.

**Palavras-chave:** política pública, abordagem de ciclo, sistema político, contratação estatal, planejamento.

---

2 Abogado y Magíster en Derecho de la Universidad de Medellín. Especialista en Docencia Investigativa Universitaria de la Fundación Universitaria Luis Amigó. Docente investigador, líder del grupo de investigaciones *Orbis Iuris*, Facultad de Derecho de la Fundación Universitaria Autónoma de las Américas, de Medellín, Colombia. Correo electrónico: [jorge.vasquez@uam.edu.co](mailto:jorge.vasquez@uam.edu.co)

# Revisión teórica de las políticas públicas para determinar componentes iniciales de un modelo para la planeación de la contratación del departamento de Antioquia

## Introducción

En la línea de investigación “Derecho, Conflicto e Internacionalización”, el grupo de investigaciones *Orbis Iuris* emprendió un proyecto que retoma la *política pública* como un objeto de estudio relacionado con la categoría de *conflicto*, que se ubica como objeto de conocimiento de la citada línea de investigación. Acudiendo a las construcciones adelantadas en el proyecto de investigación *Voces de los pueblos indígenas del departamento de Antioquia como referencial de política pública para la defensa de los territorios*, la política pública es retomada para ser postulada en un escenario institucional de naturaleza administrativa, con objetivos encaminados a la proposición de intervenciones en la etapa de planeación de algunas modalidades de la contratación estatal, lo que se articula al conflicto desde variables que indagan sus causas y manifestaciones dentro del proceso de contratación adelantado desde la Gobernación del Departamento de Antioquia.

Esta actuación administrativa fue delimitada a una entidad descentralizada territorial, desde la que aparentemente se desencadenan fallas en la administración para la prestación de los servicios, vulneración y desconocimiento de los principios que rigen la función administrativa por parte de quienes adelantan dicha gestión, debilidad en la legitimidad frente a los administrados que concurren a la Administración para participar en los procesos contractuales, resultados adversos en la efectivización de los fines estatales, y en la consecuente satisfacción de necesidades. Algunos ejemplos que permiten definir los problemas surgidos en las prácticas que caracterizan a la contratación estatal en Colombia las explica Fredy Céspedes Villa (2012) citado por Motta Perdomo (2013, p. 18):

Indebida denominación del contrato, llamar arriendo a una concesión; pliegos de condiciones como traje a la medida; modificar los términos del pliego horas antes del cierre de la licitación; visitas de campo en licitaciones una hora antes de lo previsto; adjudicación por precio más bajo y ajuste atendiendo reclamaciones; varias empresas

conforman carteles que manipulan las fórmulas económicas para ganarse las licitaciones; suplantación de contratistas: Se adjudica un contrato a un proveedor por la calidad del producto y este se cede a un tercero que no tiene esas calidades; supuesto exclusivo: Contratación directa existiendo otros proveedores; utilización de contratos fachada interadministrativo, ciencia y tecnología o de aporte a una fundación, para luego realizar contratación directa; utilizar contratos para demandar al Estado; adiciones sin límite a través de la figura de los precios unitarios; incumplimiento de especificaciones de calidad o cantidad (p. 18).

Los efectos anteriormente citados son materia prima latente para desencadenar conflictos que llegan a la sede judicial, y otros que se agotan en los procedimientos administrativos previstos por el ordenamiento jurídico, razón que acredita la posibilidad de formular una política pública para solucionar y evitar esos problemas para los administrados y para la Administración.

Tomando como una de las bases teóricas el enfoque de ciclo de las políticas públicas se postula la pregunta ¿Qué problemas públicos, alternativas de solución y procesos consensuados de toma de decisiones desde el enfoque de ciclo hacen posible una política pública para la planeación de la contratación en la Gobernación del Departamento de Antioquia a partir de la ley 80 de 1993?

Del problema de investigación se derivó como objetivo general determinar los componentes de formulación y diseño de una política pública para la planeación de la contratación estatal en la Gobernación de la mencionada entidad territorial, tomando como punto temporal de inicio a la ley 80 de 1993. El citado objetivo general se apoya en acciones dirigidas a exponer las deficiencias propias del Departamento de Antioquia en la planeación de los procesos de contratación como entidad estatal, definir cuáles de los problemas en el ejercicio de la planeación de los procesos de contratación son públicos, evidenciar las alternativas de solución que se presentan, enunciar que procesos consensuados de toma de decisiones puede ejecutar dicha entidad territorial, y definir cómo la formulación y diseño de una política pública puede contribuir a la caracterización de los estándares metodológicos para la eficacia y eficiencia administrativa en la planeación de los procesos de contratación estatal en la citada Gobernación. No obstante, para el óptimo cumplimiento de todos los objetivos es imprescindible acudir a la revisión teórica de políticas públicas como marco teórico y contextual en el cual tendrán lugar las acciones investigativas propuestas.

## **Metodología**

Para el desarrollo de los objetivos mencionados se propuso un diseño de investigación cualitativo, en el cual se seleccionan algunas categorías de

investigación como elementos predefinidos para la construcción teórica de las condiciones que determinan la realidad sociojurídica propuesta como objeto de estudio. El modelo de investigación cualitativo fue acogido toda vez que, de acuerdo con Tamayo (1999, p. 54) tiende a ser de orden explicativo, orientado a estructuras teóricas, emplea preferentemente información descriptiva y se suele usar en el estudio de pequeños grupos o sectores, como es el caso del encargado de la planeación de la contratación en el Departamento de Antioquia, esto si se tiene en cuenta la dimensión de la estructura administrativa de dicha entidad.

A partir de este modelo de investigación la revisión teórica se hace necesaria para consolidar una construcción sobre la cual sea posible contrastar, comprender y valorar las descripciones realizadas desde las fuentes empíricas recolectadas a partir de los comportamientos del grupo de funcionarios del Departamento encargado de la planeación de la contratación.

La investigación cualitativa además permite la aparición y desarrollo de preguntas antes, durante y después de la recolección y el análisis de datos (Hernández, Baptista & Fernández, 2010, p. 7) algo necesario en la indagación del objeto de estudio citado, un proceso humano enmarcado en el ejercicio de la función administrativa vinculado a la aparición del conflicto por la celebración de contratos, y aunado a la formulación de un modelo en el que se determinan los problemas públicos, las alternativas de solución y los procesos consensuados de toma de decisiones para prevenir la aparición de esas controversias en la planeación de la actividad contractual.

Determinar un modelo de política pública desde los problemas públicos, las alternativas de solución y los procesos consensuados de toma de decisiones conduce a que la acción investigativa se desenvuelva de manera dinámica entre los hechos y su interpretación, sin que la secuencia sea la misma siempre, toda vez que varía según el contexto y características del objeto de estudio, para nuestro caso, entre las experiencias de la planeación de la contratación estatal con las dificultades y controversias experimentadas a partir de la celebración de esos actos, y la interpretación que se hace de los hechos a la luz de las construcciones teóricas, para luego proponer un modelo de política pública que contribuya a evitar los problemas en la planeación de la contratación.

Entre las categorías predefinidas, las políticas públicas deben ser construidas y referenciadas teóricamente, en la medida que son el mecanismo necesario para la resolución de la pregunta de investigación, y con ello, para la contribución a la solución del problema situado en la etapa de planeación de la contratación estatal de la Gobernación del Departamento de Antioquia.

Los consolidados teóricos sobre la categoría son resultado de un amplio ejercicio de rastreo bibliográfico, con fichado documental y análisis hermenéutico emprendido de la siguiente manera: se seleccionaron fuentes preferentemente colombianas vinculadas a investigaciones que manifestaran de manera textual el análisis de políticas públicas, sin dejar de lado fuentes latinoamericanas o referentes de otras latitudes. Las fichas privilegiaron la identificación y desarrollo de las categorías predefinidas, como se mencionó, las políticas públicas, y desde ella, problema público, alternativas de solución, y toma de decisión. Estas últimas categorías predefinidas son componentes del enfoque de ciclo, contexto que hace posible integrar un modelo a partir del cual es dable elaborar, diseñar, adoptar, ejecutar y evaluar una política pública para enfrentar el o los problemas con naturaleza pública que afectan la planeación de la contratación estatal, razón por la cual también se previó su inclusión como categoría predefinida. No obstante, en el ejercicio de fichado y análisis de las fuentes bibliográficas se identificaron y seleccionaron categorías emergentes relacionadas e influyentes en los alcances de las predefinidas, como sucedió con participación, sistema político y gobernanza.

Con el objetivo de determinar los componentes generales de formulación y diseño de una política pública para la planeación de la contratación estatal en la Gobernación del Departamento de Antioquia a partir del problema público, las alternativas de solución, y toma de decisión como elementos del enfoque de ciclo, este escrito se concentra en la revisión teórica de las políticas públicas, por lo que desarrolla inicialmente su naturaleza y definición a partir de los modelos, marcos y teorías más destacados en la doctrina; y luego desarrolla los marcos y enfoques de análisis.

## 1. Naturaleza y Alcance de las Políticas Públicas

El primer resultado a socializar se centra en la definición de la categoría de las políticas públicas, figura que ha motivado un esfuerzo sostenido que se refleja en proyectos y productos de investigación del grupo *Orbis Iuris*, que sirven para la construcción teórica en esta indagación, y que permiten postular esta categoría como un objeto de conocimiento de la línea de investigación *Derecho, Conflicto e Internacionalización*.

En los avances teóricos previos hemos sostenido que conceptualizar la política pública es una dificultad semántica en la que coinciden varios autores, como Uribe Martínez (2004, p. 5), Hernández (1999, p. 81) y Ejea Mendoza (2006). Asegura Uribe Martínez que la política puede ser entendida como el gobierno de las sociedades humanas, término que se asocia a *polity* en inglés, y que para Ejea

Mendoza alude a la noción de Estado como configuración jurídico - política en un territorio determinado, definido por Hernández como la esfera política decisional ciudadana.

Uribe Martínez explica que “política” es entendida como la lucha organizada por el control de poder, que en inglés es *politics*, término que Ejea Mendoza define como procesos de negociación y ejercicios de poder, y que Hernández explica como la actividad política de ejercicio del poder. Finalmente, en consenso, se identifica “política” como propósito y programa de autoridades públicas, término que hace referencia a Política Pública, y que en inglés es *policy*.

En la misma tendencia, la complejidad terminológica de las políticas públicas es explicada por Mejía Jiménez (2012, p. 145) quien divide los vocablos para facilitar la comprensión conceptual. Acudiendo a Muller (1994) manifiesta que política es un término polisémico que se refiere a la actividad política, la esfera política y a la acción política. A la actividad política asocia las relaciones entre partidos políticos y obtención de puestos políticos; a la esfera política relaciona la necesidad de diferenciar la sociedad civil y el escenario político, y a la acción política vincula los “dispositivos políticos y administrativos coordinados alrededor de objetivos comunes”.

En la ambigüedad y amplitud del término coincide Roth Deubel (2008, p. 70) al sostener que “dada la complejidad del objeto de estudio, la política pública, se está abocado a considerar que, una sola teoría no está en condición de dar una explicación satisfactoria”, por lo que acudir a los diferentes enfoques teóricos será una tarea que se emprenda desde el desarrollo conceptual dado por la doctrina.

La comprensión de ese desarrollo es posible a partir de la ubicación del origen del estudio de las políticas públicas. Tachiquín (2008) acudiendo a Fernández (1999) ubica dichos orígenes en los Estados Unidos con el gobierno del Presidente Woodrow Wilson en 1887, quien sostuvo la separación de la decisión política de su ejecución burocrática, contrario al *spoil system* imperante en la época, el cual, en palabras de Martínez Puón (2001, citado por Tachiquín, 2008) era un sistema de patronazgo, caracterizado por la inexperiencia de los administradores y funcionarios, y por la politización en la vinculación y desvinculación del sistema político.

Tachiquín explica que las políticas públicas en la década del veinte superaron su explicación desde diagramas organizativos, dando paso a los estudios sobre cómo operaban los individuos y las instituciones, acogiendo preocupaciones como los contenidos públicos y el bienestar. Posteriormente las preocupaciones sobre las políticas públicas cambiarían en la mitad del siglo XX, desde el cual se hace más visible el progreso en las etapas que han concentrado los estudios sobre esta categoría.

Hernández (1999) ubica otras preocupaciones en los Estados Unidos en los años cincuenta. Entre ellas destaca la dirigida al buen funcionamiento del gobierno y al modelo para producir políticas públicas eficaces, por medio de las cuales se materializan los objetivos de la Administración. Lo anterior traduce un momento centrado en la etapa de formulación de las políticas públicas, lo cual se ve representado, según Hernández (1999), en los experimentos realizados por el Ministerio de Defensa de los Estados Unidos con la formulación e implementación del *Program, Planning and Budgeting System*, auspiciado por The Rand Corporation. Desde su fundación académica en los años cincuenta, la Política Pública ha tenido como objetivo disciplinar estudiar y racionalizar el proceso de diseño y decisión de la política para fines públicos, esto es, su operatividad para garantizar el interés público.

Subirats (2014) ubica los estudios de las políticas públicas en la década del setenta también en los Estados Unidos, por el análisis de propuestas programáticas aplicadas por los gobiernos demócratas de Kennedy y Johnson. Sostiene Subirats que el trabajo más relevante de la llamada *implementation reserach* -investigación de aplicación, distinto a las preocupaciones por la formulación- fue el realizado por Wildavsky y Pressman en 1973: “(...) lo más importante de sus reflexiones no fue la constatación de un fracaso, sino la necesidad de plantearse el problema de la puesta en práctica de las políticas públicas de manera específica, separándolo de la fase de toma de decisiones” (p. 102).

En los inicios de la década de los ochenta ubica De Kastka (2004, citado por Tachiquín, 2008) la ruptura de la idea de una política pública derivada del sistema político, para dar paso a una política pública como producto o respuesta, a partir de la cual es posible analizar el sistema político, incluyendo sus transformaciones. En esta época en México la política pública se dedicó a la reforma del proceso de decisión del gobierno, mediante el análisis para innovarlo, hacerlo económicamente riguroso, consistente desde lo jurídico y equilibrado desde lo político, en respuesta a restricciones financieras y contrapesos políticos (Holmes, 1988 citado en Elster & Slagstad, 2001, p. 24), logrando que la manera como la política era elaborada, decidida y ejecutada, se convirtiera en un objeto de estudio válido y relevante, además de considerarlo crucial para la mejora de la acción gubernamental (Holmes, 1988 citado en Elster & Slagstad, 2001, p. 26). Además, permitió despertar en el Estado la consciencia de costos de toda operación administrativa, optimizar los recursos públicos, innovar y mejorar la regulación, evaluar el desempeño, fortalecer el control interno y generar información confiable (Holmes, 1988 citado en Elster & Slagstad, 2001, pp. 27-28).

Sin embargo, es necesario mencionar que la evolución de los estudios sobre las preocupaciones de las políticas públicas, se dieron gracias a Laswell, aspecto en el que coinciden Hernández (1999), Tachiquín (2008), Villanueva & Puón (2001), por mencionar algunos. Laswell (1951) aseguró: “La ciencia de las políticas públicas está orientada en torno de los problemas y es contextual por naturaleza, multidisciplinaria en su enfoque, y explícitamente normativa en su perspectiva” (pp. 14 - 15). Laswell procuró que, en la atención a los problemas y sus soluciones, no se perdiera el análisis científico, por lo que proponía el mejor uso de los recursos intelectuales de la manera más económica posible. Se centró en el proceso de las políticas, razón por la cual estas en sus orígenes tuvieron énfasis en la etapa de formulación, para indagar sus carencias y mejorar el contenido de la información de quienes deben elaborarlas. Laswell señala que con las políticas públicas se deben alcanzar los procesos de transformación social, por lo que científicos, políticos, consultores y analistas contribuyen en su formulación.

De este recorrido se deduce que la Política Pública se ha entendido como el medio empleado por el Estado para dar respuesta a las demandas sociales. En esta perspectiva se defenderá la postura a partir de la cual en la política pública la sociedad ha tenido una participación activa y evidenciable, en todos los momentos del enfoque de ciclo, aunque reconociendo la posibilidad de la variación en la intensidad de la participación, la incidencia, y los efectos o consecuencias promovidas, lo que postula a la participación como categoría emergente necesaria e imprescindible relacionada con la política pública. En este sentido cuando se habla de Políticas Públicas se hace alusión a las “decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes” (Aguilar Villanueva, 2000, p. 26).

Vélez Rivera estima que son estrategias que posibilitan la actuación política de la sociedad, sin circunscribirse a una mera respuesta de problemas delimitados. Son estrategias de gestión política y participativa que escenifica interacciones entre los actores de la vida pública; es por lo tanto una construcción social que facilita la relación de autoridades públicas y sectores de la sociedad (2008, p. 77). Salazar estima la Política Pública como el “conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas” (1995, p. 30). Con ello hace referencia a una serie de decisiones propias del sistema político que abordan las problemáticas más urgentes de la sociedad. En sus palabras, son las “decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas que buscan la resolución de las mismas” (1995, p. 30).

En el caso de Meny & Thoenig es posible identificar varios aportes sobre la categoría. De una parte, señalan que “es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (1992, p. 89). Citados por Jorge Iván Cuervo Restrepo (2007, p. 74) explican la categoría como “un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”, definición semejante a la recogida por Hernández (1999 citando a Meny & Thoenig, 1989) quien asegura que son: “los programas de acción de una autoridad pública en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (p. 3). Lozano declara la Política Pública como una óptica que permite entre ver una serie de características que se descubren en autores ya clásicos frente al tema, lo cual asocia diciendo:

Las Políticas Públicas corresponden a procesos de naturaleza económica, social, política y cultural, caracterizados por formas de intervención de estado encaminadas a solucionar problemas considerados socialmente relevantes, atendiendo a ámbitos de actuación, continuidad y sostenibilidad en el tiempo por parte de autoridades estatales, además de medios de estabilización y coerción que garanticen el logro de objetivos, la generación de resultados esperados, la consecución de condiciones deseadas y de comportamientos sociales admitidos. (2008, p. 16).

Otras contribuciones doctrinales son la de Vargas (1999, p. 57), quien describe la Política Pública como la serie de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas buscando la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables. Dye sostiene que son “todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer” (1972, p. 2), Rose y Davies las postulan como un programa general de acción que está integrado por recursos y productos (1994), Jenkins (1978, p. 17) citado por Hernández (1999) las define como el producto de una decisión de la misma manera que se pueden generar por la omisión en la toma de la decisión, involucrando medios y objetivos para alcanzarla, y Lahera (2008) citado por Mejía Jiménez (2012, p. 145) sostiene que “son flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; esta democracia involucra al ciudadano poniéndolo en un puesto importante en la consecución de objetivos políticos determinados en las esferas de decisión social”, postulado que apoya la presencia de la participación como un componente debido y posible en las políticas públicas.

Bañón & Castro (2007, p. 2) explican las políticas públicas como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”. Desde este punto de vista las políticas públicas pueden entenderse como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público

detecta la existencia de un problema que por su importancia merece atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas. Es por lo anterior que los citados autores sostienen que el conjunto de decisiones y acciones emprendidas por el gobierno para influir sobre el problema, se denominan política pública.

Entre las elaboraciones conceptuales la de Muller adquiere para nuestro caso, especial relevancia tanto por su compatibilidad y sentido enfático con el componente participativo, como por su organización progresiva para un adecuado funcionamiento. Muller explica que Política Pública “es un proceso de mediación social, en la medida que el objeto de cada Política Pública es tomar a cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros, o aun, entre un sector y la sociedad global” (2010 citado en Cuervo Restrepo, 2007, p. 78); igualmente señala que el enfoque de las mismas es una construcción de representaciones sociales de la acción pública y de las relaciones entre el Estado y la sociedad, para luego agregar el concepto de *referencial de una política*, por medio del cual alude al conjunto de normas, imágenes y expectativas que posibilitan o restringen el funcionamiento del sistema político para solucionar los problemas sociales. Como se apreciará más adelante, la postura de Muller es considerada por Roth como un marco de análisis, pero además incluye el *flujo decisional*, alusivo a la participación ciudadana en la construcción del referencial de la política, extensible a los demás momentos del enfoque de ciclo.

La construcción teórica de la categoría se enriquece con la conclusión ofrecida por Maldonado Montes (2011) que, acudiendo a Navarro, manifiesta que las políticas públicas incorporan tres elementos: la importancia de las decisiones en las cuales está implícito el conflicto debido a la diversidad de intereses de los actores involucrados, la existencia de las acciones, y el alcance de lo público, representado en una autoridad y la legitimidad. Expone Maldonado Montes que dicha relación es explicada por Meny y Thöenig así: “Una autoridad se considera pública si ejerce funciones de gobierno sobre administrados y territorios definidos, especialmente como depositaria de la legitimidad estatal, dotada de potestades públicas” (Meny y Thöenig, 1992, citados por Mariñez Navarro, p. 25).

En la doctrina nacional Cuervo Restrepo (2007, p. 68) expresa que ellas pueden ser la herramienta -no única- que ayude a realizar las metas y los cometidos constitucionales, sin que la Política Pública sea un sinónimo de acción gubernamental, sino una forma de “enfocar y resolver los problemas sociales que supone en el proceso de toma de decisiones la construcción y consolidación de consensos”. Cuervo Restrepo agrega que la Política Pública es “la búsqueda de

la maximización de la función de la utilidad pública de la manera más eficiente e inclusiva posible” (2007, p. 72) para concluir que por Política Pública se entiende:

Las actuaciones del gobierno y de otras agencias del Estado, cuando las competencias institucionales así lo determinen – en desarrollo de ese marco y de las demandas ciudadanas – caracterizadas porque constituyen flujos de decisión – o una decisión específica – orientadas a resolver un problema que se ha constituido como público, que moviliza recursos institucionales y ciudadanos bajo una forma de representación de la sociedad que potencia o delimita esa intervención (2007, p. 72).

Desde el reconocimiento del debate en el que aún se estiman como incipientes los acuerdos y posturas frente a la conceptualización de las Políticas Públicas, su relación con el sistema político y la necesidad de la participación ciudadana, se puede concluir que estas son una herramienta para la efectivización de las demandas y necesidades sociales, que amparadas, e incluso impulsadas por la acción estatal o gubernamental, no se limitan a las mismas, ensanchando el margen de actuación a una multiplicidad de actores en las distintas etapas que las políticas exigen, para resolver problemas públicos.

Arroyave Alzate puntualiza la diferencia en mención, al asumir las Políticas Públicas como el “conjunto de instrumentos a través de los cuales el Estado, luego de identificar una necesidad (económica, política, ambiental, social, cultural, entre otras), implementa un conjunto de medidas reparadoras, construidas con la participación de los grupos afectados por los diversos problemas” (2011, pp. 96-97). En ese orden asegura que estas políticas pueden tener dos formas para ser ejecutadas.

La primera de ellas es una actuación propia y restrictiva del Estado, caracterizada por “procesos verticales y excluyentes como los actos administrativos, donde los grupos afectados por la política son entendidos como centro de análisis y legitimación del proceso, pero estos actores diferentes al Gobierno no son tenidos en cuenta en la formulación, implementación y evaluación de las políticas” (2011, p. 97). En esta perspectiva no hablamos de una verdadera Política Pública, en la medida que las mismas no pueden ser asimiladas como una actuación unilateral y limitada, diseñada, implementada y evaluada solo por el Estado, pues el interés público sería el definido y justificado por el Estado en un ejercicio de exclusión e invisibilización del flujo de decisión que en últimas es el que define la tipología pública del problema, y con ello, de la política a implementar por parte del Estado, o con su acompañamiento.

La segunda forma expuesta por Arroyave Alzate estima como la verdadera perspectiva de las Políticas Públicas, aquellas “formuladas y ejecutadas tomando como centro de construcción una interacción entre las comunidades, la administración

y los grupos de interés (ONG, gremios, sindicatos, partidos políticos, academia y otros colectivos de la sociedad civil)” (2011, p. 97). Aquí se reúnen los elementos que caracterizan una Política Pública, siempre que el flujo de decisión interviene como la manifestación del principio democrático, y por tanto, participativo de la sociedad civil, que define el interés público a ser incluido en la agenda política gubernamental. Se generan en consenso los lineamientos propios para la ejecución de la política, sin que la implementación y evaluación de la misma se limite a un ejercicio meramente gubernamental o estatal, por lo que coincide Arroyave Alzate con Cuervo Restrepo cuando explica:

(...) el Gobierno cumple un rol más formal, pues la ciudadanía y los grupos de interés asumen una construcción en conjunto de la política, y la administración se adjudica una función formal, encargándose del diseño normativo, de su introducción al plan de Gobierno o conversión en ley, y de la asignación presupuestal para su ejecución, mientras los ciudadanos y los grupos organizados ejercen una construcción social, son los que se encargan de ejecutarla y trabajar con las comunidades afectadas (2011, p. 97).

La Política Pública acarrea la presencia de flujos de decisión y también de acción a cargo de la sociedad civil, amparada en el principio democrático, pero también de decisiones y financiación del Estado y/o del gobierno, exaltando que no tiene un sentido exclusivo para estos últimos, más si extensivo y plural, dirigidos a la solución de problemas públicos.

En ese mismo sentido lo explica Kauffer al definir las Políticas Públicas desde la interacción de dos componentes primarios: “El primero se relaciona con la determinación de los principales actores de las políticas: las autoridades públicas. El segundo nos revela que, como Políticas Públicas, debemos tomar en cuenta acciones concretas y elementos aparentemente insignificantes, tales como los simbólicos” (2012, pp. 3-4). Pero a la fusión de estos dos componentes agrega el distintivo que proporciona un verdadero sentido público: “una Política Pública no es una acción aislada, una medida apartada, además de mencionar que en este proceso se encuentran en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos y grupos” (Kauffer, 2012, pp. 3-4).

De lo anterior, se tiene que hay un indicio de Política Pública cuando la autoridad pública, sea gubernamental o estatal, realiza la identificación de un problema por medio de un ejercicio de participación con otros actores no gubernamentales o estatales para definirlo y delimitarlo -momento desde el cual se hace presente el flujo de decisión como materialización del principio democrático<sup>3</sup> a través de la

3 Sobre el principio democrático y la participación ciudadana, propuestas como categorías emergentes necesariamente vinculadas a las políticas públicas, es menester señalar que la Corte Constitucional de la

participación ciudadana-, en donde la construcción de consenso permite categorizar como público el problema para el cual se destina una política específica, lo que conduce a la propuesta y definición de alternativas, la selección de una de ellas, su incorporación en la agenda pública, el diseño y formulación del programa de acción, su implementación y evaluación.

Como se mencionó anteriormente, sobre las políticas públicas se sostiene el apoyo a la postura que no las concibe sin la participación ciudadana, pues como lo señala Cano Blandón (2008, p. 165) la participación ciudadana es la esencia de las políticas públicas, sin que sea dable que la preocupación de la gobernabilidad por las instituciones y los resultados de las políticas públicas deje de lado el proceso de decisión política y la definición de los fines colectivos y de los medios para conseguirlos a través del debate público en el que intervienen varios actores.

En la experiencia colombiana sustentada constitucionalmente en el Estado Social de Derecho, democrático y participativo, la Corte Constitucional en la Sentencia T-291/2009, ubica la participación como un requisito de validez de las políticas públicas, siendo una de las más claras incidencias del poder judicial sobre esa categoría:

La jurisprudencia constitucional ha precisado tres condiciones básicas, a la luz de la Constitución Política, que debe observar toda Política Pública orientada a garantizar un derecho constitucional: (i) que la política efectivamente exista; (ii) que la finalidad de la Política Pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho; y (iii) que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la Política Pública permitan la participación democrática.

---

República de Colombia ha sostenido en sentencia T – 263 de 2010, retomando la sentencia C – 089 de 1994 “que el **principio democrático** que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo. Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación de poder social. El **principio democrático es expansivo** pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social lo encausa a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción”. (subrayas y negrilla del original)”. Además, a partir de la sentencia C – 179 de 2001 sobre la participación democrática sostiene “Como antes se dijo, la democracia participativa supone una tendencia expansiva. Esta característica significa que el principio democrático debe ampliarse progresivamente a nuevos ámbitos y hacerse cada vez más vigente, lo cual exige la construcción de una nueva cultura que debe paulatinamente implementarse en la sociedad política. Se trata pues de una maximización progresiva de los mecanismos que permiten el acceso al poder político, y el ejercicio y control del mismo, así como la injerencia en la toma de decisiones”.

De lo anterior que el flujo decisional empleado en la construcción del referencial de la política pública se prolongue a los distintos niveles del enfoque de ciclo, como una de las garantías de la participación ciudadana. Así lo sostiene Cano Blandón (2008) cuando propone las etapas del enfoque de ciclo de las políticas públicas como uno de los dos criterios a partir de los cuales es posible analizar los mecanismos de participación ciudadana promovidos desde la gobernabilidad y la gobernanza. A este le suma el grado de participación de los ciudadanos en la gestión pública como segundo criterio de análisis, en el cual ubica la información, la consulta, la cooperación o cogestión y la decisión como niveles a partir de los cuales se implementan mecanismos de participación en las políticas públicas.

Ese problema de interés público se incluye en la agenda de dicha autoridad, quien desde el referencial de política y con los consensos construidos a través del flujo de decisión, analiza en un mismo ejercicio abierto y participativo las posibilidades de su solución, los escenarios para su realización, evalúa el desempeño de las medidas adoptadas y estima la variación del problema inicialmente identificado.

Por tanto, asumiremos las Políticas Públicas como un medio empleado originalmente por las autoridades administrativas del Estado para la realización de la perspectiva funcional o material que debe ser ejercida desde la Administración Pública. En dichas políticas, la participación activa de la sociedad como actora política se asume como un requisito de validez para la construcción de consensos, los cuales conducen tanto a la resolución de problemas públicos, pero también a su adecuada previsión y evaluación.

## **2. Marcos, teorías y modelos para el análisis de las Políticas Públicas**

Ubicado el origen del estudio de las políticas públicas y algunos de los consolidados de su construcción teórica, profundizar en la categoría se facilita gracias al nutrido debate doctrinal, del cual resultará enriquecedor tomar la propuesta de Roth Deubel (2008) sobre las perspectivas de análisis de las políticas públicas, y desde allí, ahondar en las corrientes de su elaboración, implementación y evaluación.

Para ello el autor propone, por la complejidad del objeto, un análisis desde la distinción de marcos, teorías y modelos. Se acogen como marcos o enfoques la asociación y manera de mirar los problemas, hacer diagnósticos y formular preguntas; en él se estructuran las relaciones entre las diferentes variables, y sirve de plataforma para el desarrollo de las teorías (Roth, 2008, p. 70). Las teorías son las proposiciones que buscan explicar una serie de fenómenos, se constituyen en un mapa con el cual se pretende simplificar una realidad para hacerla comprensible (Roth, 2008, p. 70); y finalmente, los modelos son una representación simplificada

de un proceso, están inscritos en una teoría y junto con otras, forman un marco o enfoque de análisis, razón por la cual suele verse ajustado a lo metodológico desde la forma como se aprehende una política pública a la luz de una teoría en un marco de análisis (Roth, 2008, p. 71).

En esta perspectiva se desarrollarán los modelos positivista, neopositivista, post positivista o racional crítico, el crítico, y el constructivista. En los marcos se indagaron el secuencial o de ciclo, el de elección racional, el Institutional Analysis and Development (IAD), el Advocacy Coalitions, y el de análisis por referencial; y en las teorías la denominada elección racional y del public choice.

## 2.1 Los Modelos

El modelo *positivista* define los hechos que percibe el sujeto en la realidad como variables medibles por ser reales y objetivas, radicando su comprensión en la experimentación empírica del sujeto y la observación que este haga de los fenómenos. En este modelo la realidad está regida por el principio de la causalidad, el cual puede ser descubierto por el hombre desde la experimentación. De lo anterior que las políticas públicas tengan en este modelo fuertes raíces en la constatación empírica de problemas, los cuales pueden, e incluso deben, ser verificados por el sujeto a partir de la experimentación de la causa y los efectos de una situación compleja en específico.

El modelo *positivista* fue duramente cuestionado por los *post positivistas*, quienes asumieron la existencia de la realidad y sus hechos pero sin restringir la posibilidad de su conocimiento al empirismo como única forma de aprehensión. Consideran la multiplicidad de causas y efectos como una razón que dificulta la explicación de los hechos, y no contemplan la posibilidad de separar los hechos de los valores, lo que dio lugar a indagaciones cualitativas a partir de las cuales los fenómenos están dotados de valor, restando fuerza a la visión causal del paradigma positivista.

Roth (2008, p. 72) explica que a la luz del *post positivismo* las políticas públicas se desarrollan bajo la misma lógica del paradigma de Kuhn (1983), en la medida que cuando una política se impone en el campo político tiene un proceso de desarrollo y expansión, fortaleciendo su núcleo duro con la reproducción de normas, reglas e instituciones, logrando una etapa de normalidad gracias a la adaptación y a la realización de ajustes poco relevantes. Luego la política tendrá un momento de crisis centrado en las dificultades y falencias para elegir y resolver problemas que la justifican en el sistema político. A ella le corresponde la aplicación de cambios, ajustes y medidas correctivas que no logran resolver las dificultades, lo cual se acompañará de otras propuestas políticas para enfrentar el problema, situación que se resuelve con la adopción de otra política o la transformación de la anterior.

Las propuestas del modelo *positivista* tienen un reafianzamiento con el modelo *neopositivista* (Roth, 2008), el cual admite la posibilidad de separar valores y hechos, recalca la importancia de la medición de los hechos a partir de la construcción de indicadores y de un mayor uso de la matemática. El modelo *neopositivista* se constituye en la plataforma para la teoría del *public choice*.

En el modelo de la teoría crítica la realidad existe, pero no es posible su acceso, toda vez que es ilusoria la objetividad sobre la realidad a partir de la investigación, por ser un ejercicio cargado de valores. Este modelo se apoya en la teoría de la acción comunicativa de Habermas, donde las acciones públicas son acciones de comunicación, por lo que a consideración de Roth (2008, p. 74) las políticas públicas en este modelo se desarrollan en tres momentos: las demandas sociales son un ejercicio de selección condicionada desde el cual se da la producción de los problemas públicos acogidos por la política; las políticas son un proceso que transforma la infraestructura comunicativa de la sociedad, y finalmente, se mantiene la dominación a partir del condicionamiento de los fundamentos normativos y de las expectativas de la ciudadanía gracias a la modificación de la infraestructura comunicativa de la sociedad.

Asegura Roth (2008, p. 74) que en la teoría crítica con el análisis de una política pública se pretende exponer de manera empírica el proceso a través del cual se mantienen las creencias, consentimientos y esperanzas de la ciudadanía, incluso en medio de las contingencias y transformaciones, dejando ver las relaciones de poder y las manipulaciones que se dan en la cotidianidad.

El modelo *constructivista* asume la realidad como una construcción social, por lo que también niega la objetividad a partir de la investigación, pues sostiene una visión relativa a partir del sujeto que investiga en la medida que la realidad será percibida según la postura que asuma el observador. De ello que nada tenga carácter objetivo como pretendió imponerlo el positivismo, pues los resultados sobre la realidad se originan en la interacción entre los diferentes saberes. El *constructivismo* privilegia los procesos de identificación, comparación y descripción de las construcciones de la realidad para garantizar la credibilidad social, algo esencial en el arte de gobernar (Roth, 2008).

## 2.2 Los Marcos de análisis

Como antes se mencionó, siguiendo a Roth (2008) los marcos dan cabida a una o más teorías para hacer posible el análisis de las políticas públicas, teorías que vienen sustentadas a partir de los fundamentos epistemológicos de los modelos expuestos. Es por ello que en los marcos confluyen posturas teóricas, factores determinantes

de las políticas públicas, variables explicativas y fundamentos paradigmáticos para la comprensión y el análisis de las políticas públicas.

Un primer marco de análisis es el denominado *Institutional Analysis and Development* (IAD), el cual, basado en la teoría de la elección racional, define como punto central un área de acción que sirve de campo de interacción tanto a actores colectivos como individuales que convergen en ella debido a los arreglos realizados por la Institucionalidad que direcciona la política pública. En medio de las interacciones entre los actores, este marco explica las características de la política pública a partir de las relaciones que ellos entablan, e indaga sobre los factores que determinan las interacciones en el área de acción dispuesta por la Institucionalidad.

De otro lado se cuenta con el marco *Advocacy Coalitions*, elaborado por Sabatier (Roth, 2008, p. 81) en el cual el autor procuró sintetizar los mejores componentes de los enfoques de implementación de una política pública (*top down* y *bottom up*) enfocando la incorporación eficaz de la información técnica en las políticas públicas. Este marco se sustenta en cinco premisas:

Primera, las teorías sobre proceso o cambio de política deben ser capaces de tener en cuenta mejor la información relativa a los problemas. Segunda, es necesario ver los procesos de política en una perspectiva temporal de larga duración (unos diez años o más). Tercera, la unidad de análisis no puede limitarse a la estructura gubernamental, sino a un subsistema de política. Este subsistema, como parte del sistema político, está compuesto por una variedad de actores, públicos y privados, que están activamente implicados o interesados en un problema de política o en una controversia. Cuarta, al interior del subsistema, es preciso incluir también, por una parte, a actores tales como: periodistas, investigadores y analistas de política, debido al papel tan importante que juegan en la difusión de ideas; por otra parte, a actores de todos los niveles gubernamentales activos en el proceso de formulación e implementación. Finalmente, la quinta premisa consiste en considerar que las políticas públicas incorporan teorías implícitas sobre la manera de alcanzar sus objetivos (Roth, 2008, p. 82).

De la última premisa del *Advocacy Coalitions* se destaca la posibilidad que desde las teorías se puedan incorporar valores, creencias y percepciones, todos ellos elementos subjetivos, junto a elementos objetivos propios del contexto y los actores, lo que se aproxima y armoniza, como se verá más adelante, con la perspectiva de análisis del marco referencial de Muller. Sin embargo, la identidad del marco *Advocacy Coalitions* se sostiene en los subsistemas políticos, donde los actores se organizan en comunidades políticas, las cuales fueron definidas por Sabatier (1998) como el conjunto de personas procedentes de organizaciones públicas y privadas que tienen en común una serie de creencias y valores que se

relacionan con un problema, lo que impulsa su unión y coordinación para realizar un objetivo frente a él.

Entre las comunidades de política se dan competencias para influir y determinar las decisiones públicas, valiéndose de los recursos que les proporciona el subsistema, tales como las reglas y normas jurídicas, lo cual para nuestro caso se estima que se puede ampliar a dispositivos jurídicos no limitados a reglas y normas, por acoger una postura reducida de los recursos jurídicos posibles; igualmente de condiciones sociales, culturales y económicas. Los ejercicios y acciones para influir y determinar la decisión pública pueden producir un cambio fundamental en la política, cuando se presenta el cambio de la comunidad dominante en el subsistema; o un cambio secundario, con la transformación de normas o instituciones, sin que se altere el núcleo de la política ni de la comunidad.

En el caso del marco de *análisis narrativo* de Emery Roe, se asume que en las políticas públicas se emplean relatos para analizar y comprender las problemáticas que en ellas se presentan, relatos que en muchas ocasiones no se modifican ni siquiera a partir de las evidencias fácticas que los contradicen. Propone que en los casos de polarización radical entre los actores que intervienen en la problemática de la política, es necesario hacer un análisis narrativo de la misma. Roe (1994, citada en Roth, 2008: p. 86) sostiene que el análisis consta de cuatro momentos, iniciando por la identificación del guion que define cada postura frente a la problemática de una política pública; se identifican relatos alternativos o periféricos a los que dominan la polarización, los cuales denomina “contra - relatos”, seguidamente propone una etapa de comparación entre los guiones o relatos, y los contra – relatos, para extraer de allí un meta – relato, el cual, en manos del analista de política, debe proyectar la viabilidad y necesidad de replantear el problema.

El marco de análisis por referencial es propuesto por Muller (2007, p.78) en el cual profundiza señalando que el enfoque de las políticas públicas es una construcción de representaciones sociales de la acción pública y de las relaciones entre el Estado y la sociedad, incorporando el término de *referencial de una política*, que alude al conjunto de normas, imágenes y expectativas que posibilitan o restringen el funcionamiento del sistema político y del régimen político para solucionar los problemas sociales.

Roth (2008, p. 85) explica que, en el caso del marco de análisis por referencial, Muller (2002) se centra inicialmente en la racionalidad de los actores, para ubicar allí la complejidad e incertidumbre que caracteriza la toma de la decisión. Seguidamente pone su atención en el rol que desempeña la Administración Pública, donde ubica lo que él denomina el medio decisional central, toda vez que es la representación del sistema político, el cual se integra por cuatro círculos: el primero es por donde transitan

las decisiones, ejemplificándolo con el aspecto orgánico de la Administración Pública, pues las decisiones pasan por funcionarios y administradores. El segundo círculo lo conforman las administraciones sectoriales, definidas por la función o materia que tienen asignada; seguidamente intervienen los socios externos al Estado, para cerrar con un último círculo en el que se ubican autoridades de los poderes públicos con capacidad política para tomar formalmente la decisión. El último aspecto en el cual se centra Muller (2002) es en las redes de actores, las cuales emergen y se consolidan en las interfaces de los círculos decisionales.

Es necesario aclarar que la Política Pública no es igual a su referencial, y que este último se constituye en un componente determinante de las primeras, esto es, una especie del género. Mientras las Políticas Públicas son un medio empleado por las autoridades, principalmente administrativas, del Estado, para la realización de la perspectiva funcional o material que debe ser ejercida desde la Administración Pública, transversalizadas por la participación activa de la sociedad como actora política, que debe reflejar la construcción de consensos que conducen tanto a la resolución de problemas de naturaleza pública, como a su adecuada previsión y evaluación, el referencial es la plataforma desde la cual se acredita que el ejercicio de gobernabilidad en torno a un problema social se deriva de un escenario de participación activa en el cual se agotan los esfuerzos necesarios para sustentar tanto la calidad pública del problema como las alternativas para su solución.

El referencial de Política Pública de Muller (2002) es un componente esencial desde el cual se construye y fundamenta la naturaleza pública de la realidad que se delimita y define como problema, y que, por tanto, debe ser acogida por una Política Pública. Por resultar imprescindible la participación activa de la comunidad para definir la tipología pública del problema, el referencial no se limita a una compilación normativa o de dispositivos jurídicos relacionados con la materia a tratar, como la tradición política aun lo refleja. El referencial se amplía a construcciones colectivas de representaciones sociales por medio de las cuales la democratización conduce a concertaciones sobre realidades comunes que redefinen las relaciones entre el Estado y la sociedad, y de la sociedad a través de los múltiples grupos que la conforman.

En este escenario es posible proponer que el referencial de Política Pública de Muller (2002), desde el cual se puede restringir o posibilitar el funcionamiento del sistema político, se constituiría en la primera fase del modelo descrito por Manuel Tamayo Sáenz para la elaboración de una Política Pública (1997, pp. 2 - 5) quien se apoya en el sustento teórico de David Easton (1965) sobre el sistema político, al cual en este capítulo se le proponen algunos componentes en su estructura que pueden facilitar su implementación en la experiencia colombiana, específicamente en la Gobernación de Antioquia.

En su explicación de sistema político Easton (1965) parte de la sociedad como un sistema complejo en el cual hay un conjunto de elementos que lo componen, como grupos e individuos que interactúan bajo pautas de comportamiento, entre los cuales se encuentra el sistema político. Este último es determinante, pues debe recordarse que es la figura a la que Muller (2002) destina el referencial de política pública como conjunto de normas, imágenes y expectativas que posibilitan o restringen su funcionamiento, y con ello fijan el destino de una Política Pública.

Al modelo planteado por Easton (1965) proponemos en este punto que las pautas de comportamiento se sintetizan principalmente en los dispositivos jurídicos que regulan la vida social, mas no se limitan a ellos, toda vez que entran otras normas generadas y legitimadas desde las relaciones que los grupos e individuos tienen en el marco de otras instituciones diferentes al Estado como autoridad de formalización normativa (iglesia, universidad, barrio); por lo que se reúnen aquí varios componentes del referencial de Política Pública: las pautas de comportamiento para la sociedad, las competencias para el sistema político, las relaciones sociales, y los roles institucionales.

Luego Easton (1965) sostiene que en el sistema descrito se distribuyen valores entre los actores que se relacionan, esto es, entre los grupos sociales que integran el sistema, los cuales son necesarios, como es el caso de la seguridad, la salud, la vivienda, la educación o la recreación. A este segundo componente del referencial de Política Pública proponemos que la oportuna identificación de los valores promueve la efectivización de las pautas de comportamiento en la sociedad, toda vez que Easton adiciona que la distribución de esos valores opera conforme a las interacciones sociales, por medio de la entrada de demandas y apoyos al sistema político por parte de los grupos que interactúan en la sociedad. Posteriormente el sistema político genera una salida o respuesta a la demanda, como decisiones que sin revelar la razón de su sentido o de su fundamentación, promueven acciones en la sociedad.

Es sobre este último punto que el referencial redimensiona a profundidad la forma de hacer política y exige que la misma tenga los elementos que acrediten que es pública, en la medida en que de exigirse la construcción del referencial, la salida que promueve el sistema político frente a la demanda social no debe ser una decisión infundada, privativa o meramente “institucional” o “normativa”, sino abierta y socializada, en la cual se evidencian los principios y valores orientadores de la acción administrativa, los fines a cumplir, los procedimientos y explicaciones posibles para resolver la demanda, pero sobre todo, las posibilidades de hacer del demandante un actor propositivo de la solución que requiere cuando se respeta el sentido de su pretensión, su expectativa y se comprende su anhelo, reflejo de una necesidad.

Por las razones expuestas, la construcción del referencial debe ser un componente verificado de manera anticipada al momento de trabajar con una Política Pública, pues se constituye en credencial para diferenciar dicha política de una de tipo estatal o gubernamental. En esta perspectiva se reúnen los elementos que caracterizan una Política Pública, siempre que el flujo de decisión interviene como la manifestación del principio democrático, y por tanto, participativo de la sociedad civil, que define el interés público a ser incluido en la agenda política gubernamental. Se generan en consenso los referentes propios para la ejecución de la política, sin que la implementación y evaluación de la misma se limite a un ejercicio meramente gubernamental o estatal.

Finalmente, el *enfoque de ciclo, marco secuencial o enfoque de los libros de textos*, como lo cita Roth (2008, p. 76), es el más tradicional y común de los marcos de análisis de las políticas públicas. Propuesto por Laswell, la política pública se concibe en este marco de análisis como un objeto de naturaleza divisible o fragmentable en etapas, sobre las cuales es posible hacer un estudio independiente y particularizado. Desde Laswell (1956 citado por Hernández, 1999, p. 4), se asimila el enfoque de ciclo para el análisis de una política pública con las mismas etapas o momentos generales que definen su surgimiento, implementación y cierre. Laswell dividió en siete etapas dicho proceso: inteligencia, promoción, prescripción, innovación, aplicación, terminación y evaluación.

En el caso de Roth (2008, p. 77) dichas etapas son la definición de un problema y la construcción de la agenda, la formulación de la política, la decisión, la implementación y la evaluación, mientras que en el marco de Howlett & Ramesh (1995) se identifican el reconocimiento del problema, la propuesta de una solución, la selección de la solución, su aplicación y apreciar o evaluar los resultados.

El proceso de análisis cíclico de las Políticas Públicas se puede entender como un *policy cycle* según lo propuesto por Jones (1970), que distingue cinco fases: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación (Cuervo Restrepo, 2007, pp. 78 – 79). En ese sentido en primer lugar se da la identificación de una situación problemática, la inclusión de la misma dentro de la agenda política; para ello, y según el autor citado, es necesario que la “situación sea percibida como problemática por los actores políticos y sociales. (...) se solicita entonces una acción pública y se busca que el problema esté inscrito en la agenda del sistema político” (Roth, 2004, p. 59).

Adicional a la presentada por Jones (1970), Aguilar propone un enfoque de ciclo compuesto así: determinar el objetivo y ordenar las preferencias (identificación de un problema); indicar las opciones de acción que, por los medios que emplean y las consecuencias que ocasionan, se consideran idóneos para llegar al objetivo

(formulación de soluciones y acciones); comparar las opciones en términos de su eficiencia técnica y económica; elegir y poner en práctica la opción óptima eficiente; evaluar resultados, aprender y corregir (2005, p. 21).

Del Castillo y Méndez (2006) por su parte proponen un enfoque compuesto por: Problema, definición del problema, identificación de alternativas, respuestas o soluciones, evaluación de opciones, selección de opción, implementación, y evaluación. Por su parte Knoepfel lo integra por: surgimiento y definición del problema, inclusión en la agenda, formulación y adopción del programa, implementación, y evaluación (2003, pp. 25 – 37). Luisa Fernanda Cano Blandón (2008, p.157) siguiendo a Weimar y Vining (1989) sostiene que el proceso de las políticas públicas se compone por el surgimiento del problema y su incorporación en la agenda, la formulación o adopción del programa, la implementación de la política, y su evaluación.

Desde los momentos descritos que pueden integrar el enfoque de ciclo, es posible derivar aquellos estadios generales coincidentes que forman un proceso de ciclo que permita más que el análisis de una Política Pública, establecer su existencia, evolución y efectos: 1. Identificar y definir el problema, 2. Inclusión del problema público en la agenda, momento en el cual se da el tono y orientación a la actuación de la autoridad, 3. Presentación de alternativas u opciones que integran el programa de ejecución para la consecución del objetivo y contrarrestar el problema público. 4. Decisión de selección de la alternativa pertinente y necesaria, 5. Definición del programa de Política a implementar, 6. Implementación del programa de política, 7. Evaluación de los efectos producidos y la consecución de los objetivos trazados.

Desde este marco, o también denominado enfoque, Aguilar concibe que una política pública debe centrarse en “sus condiciones de consenso, corrección y factibilidad, en su formación, implementación, impacto y evaluación” (1996, p. 22); en determinar cómo ciertos problemas sociales o de grupo se convierten en públicos y entran en las agendas de gobierno, la manera como se recoge y clasifica la información sobre aquel, las teorías sobre las posibles causas y soluciones, la confiabilidad de los cálculos de costos, beneficios y consecuencias; los imprevistos durante la implementación, los criterios posteriores de evaluación de la política implementada, y la opinión pública que juzga su efectividad y propone opciones diferentes de solución (Aguilar, 1996, p. 22).

Como punto de partida en el enfoque de ciclo el análisis de los problemas de una Política Pública es un asunto cuidadoso que requiere tiempo e información contextual que permita una lectura adecuada del mismo. Dicho conocimiento no se genera únicamente desde los documentos, sino que necesita un proceso de investigación empírica que permita definir, como mínimo, “la naturaleza, las causas,

la duración, la dinámica, los afectados y las consecuencias posibles del problema (...)” (Roth, 2004, p. 60), lo que justifica mencionar para el caso que sustenta esta revisión teórica, la proyección de un diseño metodológico cualitativo en el cual hay tránsito entre los hechos y las valoraciones a la luz de los referentes teóricos.

A partir de lo anterior, la comprensión de la Política Pública se reitera como un proceso de decisiones que implica debate público y su consecuente materialización (Roth, 2004, pp. 19 - 20), agregando el cumplimiento de un escenario plural y participativo. El enfoque de ciclo de una Política Pública implica establecer un marco de referencia que permite encontrar sentido al proceso de decisiones y procedimientos que la conforman. No se trata de fijar un modelo de seguimiento cronológico, sino de orden lógico, pues la ejecución de una Política Pública puede no ser una labor lineal.

De allí que la identificación del problema pueda hacerse por los ciudadanos (demanda) o por los agentes estatales (oferta). Se pueden distinguir analíticamente dos elementos que se articulan: la construcción del problema que necesita una intervención pública de una parte y su inscripción en la agenda política de otra. Roth señala que para reconocer la realidad problemática que propone Lenoir (1986) en *Groupes de pression et groupes consensuels. Contribution a une analyse de la formation du droit*, debe existir:

(...) una transformación en la vida cotidiana de los individuos, originada por cambios sociales que afectan de manera diferenciada a los grupos sociales. (...) esta tensión inicialmente vivida como un problema individual, tiene que transformarse en un problema social y entonces el problema tiene que encontrar una formulación pública, lo cual se constituye en la segunda fase (Roth, 2004, pp. 58-59).

En este sentido Roth (2004, p. 61) afirma que los actores deben convencer a la autoridad pública que además de ser un problema público es competencia del Estado, una de las razones puede ser la necesidad de intervención del mismo, ya que es muy posible que la solución a la problemática no se pueda conseguir sin la intervención de este, ya que otros actores, por ejemplo, los que están en el mercado, no estarían dispuestos siempre a contribuir.

Además, la situación que se representa en problemas debe darse desde el lenguaje del bien público y de la garantía de los derechos humanos, como código propio, para que el mismo sea tratado por la autoridad pública. Se hace pertinente puntualizar siguiendo a Roth, que desde las distintas definiciones de Política Pública se derivan connaturalmente los momentos del enfoque de ciclo, por coincidir ante la presencia de la institucionalidad el problema público, los objetivos, el proceso para enfrentar el problema y para evaluarlo (Cuervo Restrepo, 2007, p. 78).

Como exalta Muller (2002), el carácter distintivo de la Política Pública radica en la construcción de las representaciones sociales de la acción pública y de las relaciones del Estado con la sociedad, lo que reitera que tanto el problema público como punto de partida del marco cíclico para la ejecución y análisis de una política en específico, como las demás etapas para su implementación y evaluación, obligan diferenciar a la política pública de la política estatal y gubernamental, en la medida que aquella es producto de una construcción transversalizada por el flujo decisional democrático, que imprime la impronta diferenciadora de una política que incide en un nuevo ejercicio de gobernabilidad.

En el contexto del marco o enfoque de ciclo, hemos enfatizado en que la etapa de formulación de una política pública tiene como requisito obligatorio la identificación de un problema como público, y su correspondiente ingreso en la agenda del actor que planea y ejecuta la política. Posterior a ello, la formulación se concentra en la elaboración de las condiciones para su posterior realización, como explica Cano Blandón (2008): “se fijan las bases técnico-jurídicas sobre las que se asientan los objetivos, instrumentos de intervención y modalidades operacionales de la acción pública, cuyos elementos deberán estar organizados lo más coherentemente posible a fin de obtener el impacto deseado” (p.158), lo que da lugar a la formulación, implementación y evaluación de la política pública en el enfoque de ciclo.

### 2.3 Teorías para el análisis de las Políticas Públicas

Siguiendo a Roth (2008, p. 79) inicialmente se identifican dos teorías de análisis de políticas públicas: la *Elección Racional* y del *Public Choice*. Sobre la primera sostiene, siguiendo a Balme y Brouard (2005, p.36) que debe emplearse el individualismo metodológico y la modelización como medio de análisis, siempre que esté bajo indagación un problema de tipo colectivo. Proponen además que la interpretación debe apoyarse en nociones claves como equilibrio, juego estratégico y bien colectivo.

En la elección racional la conducta de los actores se define por las pretensiones de mayor utilidad, toda vez que parte de asumir la racionalidad de los actores, quienes pueden organizar sus pretensiones, actuar de manera independiente y buscar la maximización de sus intereses. Hernández (1999) al igual que Roth (2008) circunscribe la elección racional al neoinstitucionalismo, (Shepsle & Bonchek, 1997) contemplado en tres especies: institucionalismo sociológico, institucionalismo histórico y neoinstitucionalismo. En el primero destaca el rol de los símbolos, las rutinas y los papeles que desempeñan las instituciones e influyen en el comportamiento de los actores; en el segundo exalta el rol de la historia en el

seguimiento de la labor gubernamental para determinar sus efectos en el presente, y en el tercero, reúne la existencia de un conjunto de preferencias transitorias en los actores, con el comportamiento que asumen de manera instrumental y estratégica.

Las decisiones asumidas por los actores son las más ventajosas o útiles para ellos, por lo que no se presentaran intensiones de cambiarlas, gracias a que se conserva un equilibrio. No obstante Hernández (1999) destaca que, si bien los actores intentan alcanzar sus objetivos, lo hacen dentro del conjunto de reglas que delimitan los objetivos de los actores, y sus anhelos por conseguirlos. Por ello las instituciones son las que adecúan el sentido de los problemas y las alternativas de su solución.

En el caso del *Public Choice* Hernández (1999) explica que esta teoría se centra en la conducta de los individuos, asumiendo que al igual que los actores económicos, los políticos despliegan un comportamiento racional por medio del cual dan satisfacción a sus intereses y maximizan sus utilidades. Dicha tendencia sostiene que la producción de una política pública se da a partir de la interacción entre los votantes, quienes pretenden la mayor cantidad de bienes y servicios al menor costo posible, y los administradores que, como actores políticos del sistema, buscan garantizar dichos bienes y servicios como fuente de ampliación y manutención del poder.

En este panorama Hernández devela la posibilidad de atentar contra el interés público y politizar la producción de políticas, algo compatible con la visión de Roth (2008, p. 80) que explica que en el *Public Choice* se analizan los arreglos institucionales en los que se deben dar los costos de transacción más bajos posibles, asegurando los mejores resultados desde la óptica del costo- beneficio.

## Conclusiones

Determinar los componentes de formulación y diseño de una política pública para la planeación de la contratación estatal en la Gobernación del Departamento de Antioquia, replanteó la exigencia de una rigurosidad metodológica sustentada en la comprensión tanto de la realidad preexistente en la que los investigadores ubicamos el objeto de estudio delimitado para este proyecto, como de las formas a partir de las cuales la ciencia a través de sus teorías, ha logrado la construcción de explicaciones comprensibles de la integralidad de dicha realidad en la que se darán los actos de aprehensión y de posterior elaboración de conocimientos dirigidos a la planeación de la contratación.

Por ello se debe evitar cualquier forma de conocimiento carente de objetividad, lo que reitera las razones de proceder con el reconocimiento de la construcción conceptual de las políticas públicas como un paso imprescindible y preliminar del

cual no puede hacerse omisión, en la medida que como sujetos cognoscentes con pretensiones investigativas de la realidad institucional seleccionada como objeto de estudio, admitiríamos la comisión consiente de un error metodológico sustancial al pretender emprender un camino de aprehensión del proceso de planeación de la contratación estatal de la Gobernación del Departamento de Antioquia que será sometido a la formulación y diseño de los componentes iniciales de una política pública sin tener claridad, discernimiento y comprensión de la naturaleza, esencia y alcances de lo que esa figura traduce y define, más cuando la misma ya tiene un recorrido valioso en la experiencia de otros proyectos formulados de la mano por los sujetos investigadores, y sin duda ha generado parcializaciones.

En este orden de ideas que la construcción conceptual de las políticas públicas se traduzca en un primer acto de aprehensión metodológica de la realidad propuesta en la investigación, por medio de la cual se ha reconocido y constatado su naturaleza de categoría de investigación, y con ella, su potencia como figura conducente a la comprensión de las dinámicas y variables de la realidad sociojurídica delimitada. Como categoría de investigación es un derrotero que engloba el sentido de un conjunto de acciones humanas, fijando límites claros y concretos, y permite delimitar el alcance del objeto de estudio seleccionado. Además, facilita la proyección de los alcances de las propuestas que serán construidas en la investigación, y por su naturaleza de categoría predefinida, fortalece la comprensión y ubicación de los sujetos inmersos en la construcción de conocimiento al identificarse bases epistemológicas que las explican y reconstruyen.

En este sentido que las políticas públicas se postulen como un proceso social, principal y tradicionalmente gestionado por la institucionalidad pública, representada en la Administración del Estado, pero no excluyente de la capacidad de participación, proposición y realización de la sociedad civil como actora política cuya intervención no se limita a la identificación de un problema como público, sino de todas las etapas y momentos que concurren en el proceso hasta su evaluación. Las políticas públicas mantienen una tipología flexible tanto para su elaboración y puesta en marcha como para su análisis, pero ello concurre la obligatoriedad de la participación como requisito de validez y legitimidad de las políticas.

## Referencias

- Aguilar, L. F. (1996). Estudio Introductorio. En H. D. Lasswell, et al. *El estudio de las Políticas Públicas (Introducción)*. México D.F.: Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2004). Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Pública en México. Un estudio introductorio. *Sociológica*, año 19, (54), enero-abril.

- Aguilar, L. F. (2005). Estudio Introductorio. En: G. Majone. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas (Introducción)*. México: Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública; Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y la nueva gestión pública a la gobernanza. *XII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAP, sobre Reforma del Estado y Administración Pública*.
- Cano Blandón, L.F. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas. *Revista Estudios Políticos*, Medellín, (33), 147 – 177.
- Céspedes Villa, F. (2012). Control al control de la contratación pública. Bogotá: Auditoría General de la República. Recuperado de [http://www.auditoria.gov.co/dmdocuments/2012140-FC\\_CCC.pdf](http://www.auditoria.gov.co/dmdocuments/2012140-FC_CCC.pdf)
- Corte Constitucional Colombia, Sentencia C-089 (1994).
- Corte Constitucional Colombia, Sentencia C-179 (2002).
- Corte Constitucional Colombia, Sentencia T - 291 (2009).
- Corte Constitucional Colombia, Sentencia T – 263 (2010).
- Cuervo Restrepo, J. I. (2007). *Las Políticas Públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las Políticas Públicas en función de su aplicación a la gestión pública en Colombia)*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Del Castillo, G. & Méndez Hoyos, I. (2006). *Introducción a la teoría de las Políticas Públicas*. Guía de curso. FLACSO – México.
- Ejea Mendoza, G. (2006). *Teoría y Ciclo de las Políticas Públicas*. México.
- Hernández, G. (1999). El análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de Estudios Sociales, Universidad de los Andes, Bogotá*, (4), 80 – 91.
- Hernández Sampieri, R., Baptista Lucio, P., y Fernández Collado, C. (2010). *Metodología de la Investigación*. México: McGraw-Hill.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Ontario: Oxford University Press.
- Kauffer, E. (2012). Las Políticas Públicas, algunos apuntes generales. En: *Memorias de la V Conferencia Latinoamericana y IV Conferencia Interamericana de promoción de la salud y educación para la salud*. México.
- Knoepfel, P., Laurrue, C. & Varone, F. (2003). Las Políticas Públicas. *Análisis y conducción de las Políticas Públicas*. México: Universidad de Monterrey. 25-37.

- Mejía Jiménez, J. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Analecta Política*. 2 (3). Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.
- Mény, Y. & Thoenig, J. C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel S.A.
- Mény, Y. & Thoenig, J. C. Las Políticas Públicas, versión española a cargo de Francisco Morata. Citado por Cuervo Restrepo, J. I. (2007). *Las Políticas Públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las Políticas Públicas en función de su aplicación a la gestión pública en Colombia)*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Motta Perdomo, M. J. (2013) *Fraccionamiento del contrato estatal en Colombia como vulneración al principio de transparencia*. Bogotá: Universidad Libre de Colombia.
- Muller, P. (2002). *Las Políticas Públicas*. Jolly, Jean François Jolly & Salazar Vargas, Carlos (trad.) Ed. 1 en español. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Restrepo, J. I. (2007). *Las Políticas Públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las Políticas Públicas en función de su aplicación a la gestión pública en Colombia)*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Roth Deubel, A. N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas. *Revista Estudios Políticos*, Medellín (33), 67 – 91.
- Roth Deubel, A. N. (2004). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Tamayo & Tamayo, M. (1999). *Módulo 2. La Investigación*. Bogotá: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior – ICFES.