

ACCIÓN CONJUNTA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CASO INCODER

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D. C.
2021**

ACCIÓN CONJUNTA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CASO INCODER

SARA LUCÍA SEPÚLVEDA MORALES
Trabajo para optar por el título de politóloga

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D. C.
2021

ACCIÓN CONJUNTA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CASO INCODER

SARA LUCÍA SEPÚLVEDA MORALES

DIRECTORA DE TRABAJO DE GRADO

SANDRA LUCÍA ARENAS HERNÁNDEZ

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D. C.
2021**

Resumen

Esta investigación propone explorar cuáles son las dinámicas de acción conjunta en la gestión de políticas públicas y dimensionar los factores que la determinan, a partir de la revisión de bibliografía relevante y el análisis de la gestión del Incoder en la implementación de la política pública de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia. Como argumento central se plantea que la acción conjunta de esta política pública se vio afectada por dos factores principales: la capacidad institucional y la coordinación de actores; variables que se evidenciaron mediante la participación del Incoder durante la gestión de la política, pues, al disminuir su capacidad institucional, disminuye, por ende, la capacidad en la ejecución de proyectos, lo que hace imposible la consolidación y la coordinación entre actores independientemente del interés existente en la política. Atendiendo a lo anterior, en este trabajo se afirma que *la acción conjunta consiste en el entramado de actores que se da por medio de redes, inter o intra sectorial, que hace parte continua en la gestión de un proyecto y donde además confluyen distintos intereses, perspectivas y capacidades, los cuales generan sinergias sobre las acciones o los recursos necesarios para completar los objetivos planteados* y, que para el caso de estudio la participación del Incoder en la gestión de las política de estudio develó que la pérdida de capacidad institucional y de coordinación imposibilitó la ejecución de proyectos de la política pública afectando su implementación.

Palabras clave: acción conjunta, políticas públicas, implementación de políticas públicas, capacidad institucional y coordinación.

Tabla de contenido

Introducción	6
Capítulo 1: Marco Conceptual	9
<i>Acción Conjunta</i>	9
1.1.1.Coordinación.....	10
1.1.2.Capacidad Institucional.....	12
<i>Políticas Públicas</i>	14
1.1.3.Análisis de políticas públicas.....	17
1.1.4.Política Públicas en Colombia	19
1.1.5.Implementación de políticas públicas.....	22
<i>Redes de políticas públicas</i>	30
Capítulo 2: Metodología	33
Capítulo 3: Caso Incoder	34
Conclusiones	38
Bibliografía	40

Introducción

Esta investigación pretende identificar los diversos factores que afectan las dinámicas de la acción conjunta y a la vez cómo estos influyen en la gestión de una política pública. Para llegar a ello, y siguiendo la línea de los estudios sobre el ciclo de políticas, los autores referencian factores relacionados con la acción conjunta como la formulación y la implementación, señalando que es el punto donde más se complejizan los procesos; aunque durante la implementación es más factible evidenciar un mayor grado de complejidad debido a las diferentes acciones que se deben establecer entre las partes involucradas. Por otra lado, André-Noël Roth explica que la reunión de diversidad de actores con distintos contextos demuestra una pluralidad presente durante toda la política (2009), es decir, que la implementación de políticas públicas en sí es un foco de problemas importante, pero no es el único, aun así es la etapa en la que se comprueban, de manera inmediata, las dificultades no resueltas de pasos anteriores del ciclo.

Durante la recopilación de factores que afectan la acción conjunta se enlistan algunos como la coordinación interinstitucional, la falta de información, la distribución de recursos, los costos de negociación, la capacidad institucional, los procedimientos burocráticos, entre otros. De estos factores hay dos que abarcan una gran cantidad de fallas: la capacidad institucional y la coordinación de actores. Para demostrar el papel de estos se usará el caso de la participación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) en la gestión de la política pública sobre prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia, pues aunque esta entidad no se crea en el marco de esta política, se incorpora como un actor nodo mediante la Ley 1448 de 2011 dentro de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Atendiendo a lo anterior, se formula la siguiente pregunta, en busca de dar cuenta de las dinámicas y los factores que determinan la acción conjunta que son el objeto de estudio, por ende: **¿qué factores determinan las dinámicas de acción conjunta en la gestión del Incoder dentro de la política pública de prevención, protección, atención, asistencia y**

reparación integral a las víctimas del conflicto armado durante los años 2010 al 2015 en Colombia?

En correspondencia con la pregunta se formula como objetivo general: inferir, a partir de la conceptualización de la acción conjunta, su papel en la gestión de la política pública **de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado durante los años 2010 al 2015 en Colombia** y, adicionalmente, como objetivos específicos, esta investigación pretende: (i) indicar la manera como las dinámicas de acción conjunta determinan la trayectoria del proceso de la política pública y (ii) develar la forma como los problemas y las dinámicas de la acción conjunta afectaron la operatividad del Incoder siendo un actor dentro del sistema que lleva los procesos de la política pública de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

De acuerdo con la pregunta de investigación y los objetivos se parte de la siguiente hipótesis: la acción conjunta en la política pública de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado durante los años 2010 al 2015 se vio afectada por dos factores principales: la capacidad institucional y la coordinación de actores. Estos factores se evidencian principalmente en la participación del Incoder en la política, pues al aminorar su capacidad institucional, disminuye la capacidad de ejecutar proyectos y, por ende, se hace imposible consolidar la coordinación entre actores independientemente del interés existente en la política.

Esta investigación, aparte de identificar los distintos factores de la acción conjunta que influyen en la gestión de una política pública, busca ampliar y profundizar sobre la discusión teórica sobre la implementación de las políticas públicas desde un enfoque de redes de política, enmarcado también sobre la acción conjunta, tomando como base la teoría y los estudios sobre otras etapas del ciclo de política pública. Finalmente, se busca incentivar la investigación desde distintos enfoques de análisis y de perspectivas contextuales, para así contribuir a un mejor entendimiento y formulación de significados que se adapten a los problemas del contexto colombiano y en general a todo tipo de problemáticas.

Para lograr responder la pregunta planteada y cumplir los objetivos, se realizará una investigación de corte descriptivo-cualitativo. En cuanto a la revisión de bibliografía, esta partirá de la recopilación de artículos y trabajos académicos nacionales e internacionales, además de libros y compendios de congresos y coloquios, esto permitió llegar al concepto de acción conjunta y a una definición de las variables que la afectan. Para el análisis de caso se utilizó la normativa referente al caso de estudio, así como reportes de distintos entes de control que hicieran referencia a aspectos de la acción conjunta y las variables que la determinan.

Este documento se encuentra estructurado en cuatro apartados: (i) el marco conceptual donde se realiza la conceptualización alrededor de la acción conjunta y de las variables que la afectan, así como de las políticas públicas; (ii) la metodología usada en el caso donde se detallan los documentos y el uso dentro de la investigación; (iii) el abordaje del caso de estudio, el papel del Incoder en la implementación de la política, y (iv) las conclusiones.

Capítulo 1: Marco conceptual

A continuación, se hará una identificación y posterior definición de los conceptos principales para esta investigación: la acción conjunta, las políticas públicas, la implementación de políticas públicas y las redes de política. A partir de ello se busca evidenciar, desde la teoría, cómo la acción conjunta está determinada por dos factores principales: capacidad institucional, que determina las dinámicas que desarrolla cada estructura institucional en el marco de una política pública y la coordinación de actores que posibilita la configuración de redes colaborativas para la gestión de un proyecto común.

Este capítulo estará compuesto por tres ejes temáticos que le van a permitir al lector entender la base teórica de cada concepto, la relación y el porqué de cada elemento, además de su trascendencia en la gestión de las políticas públicas en general.

Acción conjunta

Pressman y Wildavsky definieron la acción conjunta como un «proceso de interacción entre la configuración de objetivos y las acciones para alcanzarlo» (1998, p. 464). Esta conceptualización se hizo teniendo como referencia *la complejidad de la acción conjunta* (1973) que previamente se trabajó como un factor a considerar a la hora de evaluar las deficiencias de la implementación de las políticas públicas; sin embargo, el desarrollo teórico y conceptual de estos términos es poco o casi nulo. Aunque existen varias investigaciones, estas han ampliado las discusiones sobre marcos teóricos parecidos a los que dieron origen a la acción conjunta, es más, por ellos es común entre la literatura el uso de conceptos como el de coordinación, asignando una categoría correspondiente o equivalente a la acción conjunta, dado que los estudios sobre sus significantes son vagos. Si bien, pueden ser muchas las circunstancias que determinen el futuro de una política pública, algunas de ellas: la coordinación, la cooperación, los recursos, la población, la capacidad institucional, entre otras, en esta investigación se van a tratar dos variables que en la profundización recogen una variedad de elementos que pueden ser definitivos en cualquier contexto.

Autores como Sebanz *et al.*, desde otras disciplinas, definen la acción conjunta como «cualquier forma de interacción social mediante la cual dos o más individuos coordinan sus acciones en el espacio y el tiempo para producir un cambio en el ambiente» (2006, p. 70), esta conceptualización es muy cercana a lo que Repetto definió con anterioridad desde la sinergia entre actores y los elementos que tienen que converger para llegar a los objetivos propuestos.

A parte de esta recopilación de variables, Gallagher plantea que deben existir tres condiciones adicionales que son necesarias para que se dé la acción conjunta:

1. tener una intención compartida (i. e., aspirar a una meta compartida).
2. tener un conocimiento común de aspirar a esa meta; y
3. participar en patrones de comportamiento cooperativos (determinados en diversos grados por reglas o regularidades) con el fin de alcanzar la meta. (2013, p. 4)

Estas condiciones permiten que se favorezca una comunicación responsable, además de otras actividades que faciliten el surgimiento de la acción conjunta. Para lograr este intercambio de información es importante definir los objetivos de las instituciones alrededor de las metas del proyecto en pro de generar confianza para el intercambio de información y evitar superposiciones en las negociaciones (Rodríguez & Vassallo, 2010), dado que la cooperación siempre es selectiva y está direccionada a sacar alguna recompensa. Normalmente, para que se dé de una manera natural, las instituciones deben ofrecer o poseer algo que necesite otra entidad/actor para lograr un objetivo o para trabajar en conjunto, de no ser así, se hace imposible cualquier tipo de acción conjunta.

Coordinación

Como elemento de la acción conjunta, Salvador Mora posiciona la coordinación como una «oportunidad para aprovechar las iniciativas y la cooperación que se produce cuando hay elementos favorables para la acción conjunta» (2006, p. 317), es decir, que el resultado de las interacciones entre actores en la gestión de la política implica una diversidad de participantes (instituciones, autoridades, organizaciones, etc.) que se articulan para lograr el mantenimiento o la modificación de algún aspecto del orden social, es decir, que la

cooperación y la coordinación de las instituciones siempre estará presente para un objetivo en conjunto, que puede ser de manera espontánea o por obligación asignada por el sistema.

De acuerdo con eso se tomará la definición de Fabián Repetto sobre coordinación, él la toma cómo:

El proceso mediante el cual se genera sinergia (entendida como aquello que resulta de la acción conjunta de dos o más actores, y cuyo valor supera su simple suma) entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que se construye (o redefine, en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto. (2005, p. 39)

Entonces, la coordinación hace referencia a una adecuada ejecución de las políticas públicas, donde predomina un alto componente técnico sobre los recursos, los procedimientos y las decisiones que se deben tomar para la óptima ejecución de un proyecto, convirtiéndose en un reto institucional en tanto se deben definir y negociar los componentes sectoriales, formular las grandes directrices, supervisar y evaluar los resultados.

Si bien, la coordinación hace parte del funcionamiento de las políticas públicas, es una variable que hace parte de un proceso más grande, para operar de manera eficiente por medio de la interacción con otros elementos como la coherencia, que se da de manera previa o simultánea con la coordinación, pues está direccionada específicamente a los fines y las orientaciones sobre las acciones. La coherencia «se refiere a los objetivos buscados —por consiguiente, a los resultados e impactos de las políticas— y a la capacidad para que estos sean sinérgicos, acumulables, no contradictorios o mutuamente neutralizadores» (Martínez, 2009, p. 19), tiene un carácter vertical que se presenta en la articulación lógica entre una visión de centro y periferia (Martínez, 2009), diferente de la coordinación que está en un plano más «horizontal», pues se enfoca en las relaciones internas de las instituciones y los elementos que componen la política; la interrelación de la coherencia y la coordinación son necesarias para la acción conjunta, aunque, si localizamos estos elementos en el plano de un ciclo de políticas, la coherencia tendrá más conflictos con la identificación y la planificación

de las demandas junto con los costos de negociación y los criterios que predominan en la conceptualización, mientras que la coordinación, por su naturaleza, tiene sus dificultades en la implementación, es decir, la concreción de acciones para los proyectos dado que se evidencian las restricciones y los defectos de los diseños elegidos para la gestión (Rodríguez & Vasallo, 2010). Es posible observar la necesidad de una buena relación entre estos aspectos en cuanto a que son fundamentales para una política pública, si existe una desconexión entre ellos es posible que la política no se pueda llegar a implementar.

En resumen, los obstáculos para el desarrollo de la coordinación son variados, Roberto Martínez hace referencia a dos factores: (i) actores que tengan tendencias compartimentales y hacia la autosuficiencia, donde predomina sesgos y preservación de redes de interdependencia, y (ii) conflictos y resistencias por el poder, dándole un valor netamente político y técnico, dejando de lado a los beneficiarios y la situación que se intenta resolver (2009).

Capacidad institucional

La capacidad institucional concierne todo relacionado con la habilidad de las organizaciones «para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas» (Savitch, 1998, como es citado por Ospina, 2002, p. 4). Esto es posible mediante la consolidación de la organización por la multiplicidad y la independencia de los actores en relación con otras entidades o sectores.

Arenilla define la capacidad institucional como «el conjunto de recursos técnicos, logísticos, humanos o financieros, así como habilidades, que permiten responder a los desafíos del entorno y desempeñar sus funciones de manera eficaz, efectiva y sostenible» (2017, p. 52); en otras palabras, esta definición está muy orientada a la capacidad como herramienta para fortalecer varias dimensiones entre las administrativas, políticas, económicas, sociales enmarcadas en el sector público, mediante la mejora del desempeño de tareas y funciones específicas (Ospina, 2002), en las redes de comunicación y coordinación con las estructuras principales.

También es un factor complejo en cuanto a que «ubica los problemas organizacionales dentro de un entorno con varios niveles, actores e influencias, y con importantes interdependencias entre estos» (Ospina, 2002, y Unicef, 1999, como son citados por Rosas, 2019, p. 85), que en el entorno público se traduce en «la responsabilidad, la transparencia, la rendición de cuentas y sobre todo la participación y la eficiencia de las acciones públicas» (Rosas, 2019, p. 86) que se verán reflejadas en la acción conjunta sobre una política pública.

La acción conjunta no es solo la articulación de actores, esta va a depender de una estructura institucional que tenga la facultad de mantener el proyecto estatal y resolver las problemáticas que se presenten. Desde el sector público, el Estado se presenta como el actor principal en el ciclo de la política pública, partiendo de la recolección de demandas y solución de estas; en este escenario la acción conjunta se plantea como una necesidad y una obligación para el Estado que genera como resultado la distribución de competencias específicas (Martínez, 2009) ya sea de manera inter o intra sectorial en diferentes niveles del Gobierno.

Entonces, dentro de las funciones estatales y las de sus dependencias está «orientar sus esfuerzos a la atención eficaz y eficiente de los problemas públicos y lograr atenderlos con políticas exitosas» (Rosas, 2019, p. 90), entendiendo que en caso de éxito o fracaso las capacidades reales con las que cuentan los actores participantes en relación con su papel dentro de la política pública son determinantes. Sin embargo, hay que tener en cuenta que las capacidades son específicas a un contexto histórico-temporal; entonces, el proceso de adaptación a cada uno de ellos es diferente, donde pueden variar sus capacidades relacionadas con factores presupuestarios y financieros, recursos humanos, sistemas y tecnologías de la información y la comunicación, procedimientos de gestión, entre otros (Arenilla, 2017, p. 55-56).

Para resumir, la capacidad institucional se da en pro de «optimizar los procesos y los resultados obtenidos en cada proceso ejecutado, así como el potencial de desempeño en las actividades» (Ospina, 2002, como es citada por Díaz, 2020, p. 13). Estos procesos deben verse, además, bajo la mirada de la eficiencia, la eficacia y la gestión pública, pues permiten establecer el nivel de la entidad, qué mejoras se necesita hacer en términos de fortalecimiento de capacidades y la distribución de tareas.

Políticas públicas

Para definir qué son las políticas públicas es necesario comprender primero el origen semántico de estas palabras. Por una parte está lo *político*, de este se desprenden tres significantes que provienen del inglés, esto nos permite tener un mejor entendimiento de los escenarios de aplicación de las políticas y el tipo de poder que se maneja en cada uno, Roth distingue: *polity*, que hace referencia «al ámbito del gobierno de las sociedades humanas»; *politics*, como «la actividad de organización y lucha por el control del poder» y *policy*, como la «designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas» (2009, pp. 25-26). Y por otro lado está lo *público* que, según Habermas, se entenderá en un principio como:

Un campo de nuestra vida social, en el que se puede formar algo así como opinión pública. [...] Como concurrencia, los ciudadanos se relacionan voluntariamente bajo la garantía de que pueden unirse para expresar y publicar libremente opiniones, que tengan que ver con asuntos relativos al interés general. (1973, p. 123)

Es decir, que lo político va a estar determinado por el poder y de dónde proviene; que, junto con lo público, definido por Habermas, este tipo de poder será social, enfocado en los ciudadanos, la intervención y el análisis de los problemas (Parsons, 2007) para transformarlos de manera positiva. En cualquier caso, siempre es necesario tener en cuenta el contexto, las características, las variables y los factores que pueden alterarse de acuerdo con el modelo de gestión y producción de políticas utilizado para su elaboración (Jiménez, 2012). Lo anterior será reflejado más adelante en la dificultad de tener un enfoque que se adapte a las necesidades de cada problema y circunstancia, tanto de las políticas públicas como de cada parte del ciclo.

El estudio de las políticas públicas tiene sus raíces en la tradición anglosajona (Inglaterra y posteriormente Estados Unidos), aproximadamente en los años cincuenta, como parte de las medidas tomadas por la escasez (Jiménez, 2012). La escuela francesa surgió dentro de este modelo de políticas, el cual incluía «fórmulas institucionales concretas como un concepto de Estado identificado con la Administración» (Pro, 2017, p. 299). Con esto se evidencian los

diferentes tipos de influencia respecto a esta área de estudio y cómo se fue adaptando a la modernización del Estado y a quienes respondía.

De acuerdo con lo anterior, lograr un único concepto de política pública sigue siendo una tarea vigente en la academia. Roth presenta que la existencia de las políticas públicas va a depender de si las «instituciones estatales asumen total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático» (2009, p. 27). Otra definición, propuesta por Alejandro Vargas (2007), es «el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas» (como es citado por Roth, 2009, p. 85). A estos autores se suman otros¹, quienes han dado su propia postura sobre qué significado sería el más adecuado; en todo caso, se presentan coincidencias en varios puntos como: la necesidad de resolver problemas públicos acotados, que las decisiones implican siempre conflictos por una participación múltiple de actores, también que es una manera de legitimar el Gobierno y que hay involucramiento de la población objetivo. Gracias a estos enunciados es que hablamos del ciclo de la política pública como un proceso decisional donde la mayor parte del ciclo reevalúa cómo abordar ese problema, entre otras convergencias. Finalmente, la definición de política pública que se usará es la de Manuel Canto (2002):

Son cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad. (como es citado por Carlos Aguilar, 2009, p. 8)

Esta definición permite identificar factores influyentes como la capacidad institucional en cuanto a la detección y la priorización de problemas, el reconocimiento de realidades y contextos, así como la coordinación y la comunicación entre sectores participantes, la

¹ Referentes para ampliar el concepto de política pública: Cardozo, 2006; Canto, 2004; Aguilar, 1993; Tamayo, 1997; Subirats, 1989; Lindblom, 1979; Roth, 2002; Hecl y Wildavsky, 1981; Mény y Thoenig, 1992; Medellín, 2004; Majone, 1989; Laswell, 1992, entre otros.

distribución de insumos (financieros y no financieros) y los mecanismos de participación donde se legitiman estas iniciativas.

Dentro de estos factores la capacidad institucional y la coordinación interinstitucional e intersectorial tienen un papel importante, pues son determinantes para dar inicio al ciclo con la identificación de problemas. A partir de eso se busca lograr posicionarlo entre distintas agendas para posteriormente dar pie a la gestión de la solución elegida, que se determina por medio de negociaciones, con la participación de variedad de actores. Allí se busca primeramente brindar una solución a la población afectada y luego legitimar el proyecto estatal, pues en su mayoría y origen «denotan también las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes, las consecuencias de sus actos; tiende a significar intenciones más que consecuencias» (Pressman & Wildavsky, 1973, como son citados en Aguilar, 2009, p. 2), entonces:

Lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agente, instrumento, procedimiento y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente. (Aguilar, 2009, p. 3)

Dicho de otro modo, las políticas públicas no se limitan a la esfera de los intereses estatales, sino que su precedente nace en la vía pública (Roth, 2021), es decir, en los espacios donde las demandas y los afectados se unen para presentar a las instituciones públicas la necesidad de atención y recursos para dar solución a lo que los aqueja.

La originalidad del concepto de políticas públicas se encuentra en que permite enlazar, en un mismo espacio la *producción normativa* de las instituciones públicas (planes, leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos, fallos jurídicos, etc.) con las *actividades políticas y administrativas* realizadas por actores políticos y sociales como la elaboración, la decisión, la implementación y la evaluación de proyectos (el proceso de la política o *policy process*), y sus posteriores efectos en la sociedad y en la actividad política misma. Por eso, la política pública es un fenómeno complejo en el cual interactúan, principalmente, mediante redes estructuradas de agentes, no solo con elementos institucionalizados, sino también las reglas

formales, las ideas, los intereses y las instituciones políticas (Capano, 2009, como es citado por Roth, 2021).

Análisis de políticas públicas

El análisis de políticas públicas (APP) según Roth «es una herramienta académica que, con base en su aplicación rigurosa al estudio de casos particulares, se convierte también en una herramienta de trabajo para los dirigentes y funcionarios responsables de tomar decisiones colectivas orientadas al bien común» (2021, p. 122). Para realizar este análisis es necesario utilizar un enfoque que le permita al analista tener variedades de elementos que pueden ayudar a establecer el rumbo de la política pública. A continuación, se presentan cinco enfoques propuestos por Hernández (1999, p. 7-10):

1. ***Public choice***: en este enfoque lo principal es la conducta de los individuos, quienes actúan racionalmente con el objetivo de satisfacer sus intereses particulares y de maximizar sus utilidades.
2. ***Welfare economics***: Parte del supuesto de que los individuos usan los mecanismos de mercado para la toma de decisiones sociales; sin embargo, admiten que es necesaria la intervención del Gobierno para corregir estos defectos del mercado.
3. **Teoría de clase (neomarxismo)**: enfoque sobre las entidades colectivas, definidas generalmente en términos objetivos. Las políticas en las sociedades capitalistas se explican a partir de los intereses de ciertas clases sociales.
4. **Pluralismo y corporativismo o el Estado producto de la sociedad**: supone la primacía de los grupos de interés en el proceso político, como el resultado de este proceso de competencia y la colaboración entre los grupos de interés, en el cual dichos grupos intentan aumentar los beneficios de sus miembros.
5. **Estatismo o la sociedad producto del Estado**: su unidad de análisis son las organizaciones sociales o las instituciones políticas. Por ello el Estado se consolida como un actor independiente y capaz de concebir e implementar sus propios objetivos.

Su propósito principal se enmarca en la debida identificación de los actores participantes dentro del ciclo de una política pública (definición, decisión, implementación, evaluación), y de igual manera exponer posiciones, intereses de cada actor (Lagroye, 1991, como es citado en Roth, 2009).

Lasswell estableció que es posible comprender y estudiar las decisiones del Gobierno a través del análisis de sus funciones o prácticas, así como se hace con cualquier otro proceso social (como es citado en Roth Deubel, 2021). Por sus variadas utilidades, se reconoce su contribución en tres diferentes procesos:

Democrático, brindando aportes que iluminan la deliberación política y dan transparencia a los procesos en torno a decisiones públicas, al **proceso social**, pues genera conocimientos sobre las problemáticas que demandan la atención pública, permitiendo una más clara identificación de intereses, necesidades, perspectivas y aspiraciones, así como la expresión de valores. Y a los **procesos organizacionales**, a través de elementos para el mejoramiento de la calidad de las decisiones, para la programación y para el fortalecimiento de la gestión. (Martínez, 1995, p. 5)

Existen distintas posturas respecto a cómo deben darse los análisis, lo cual se traduce en enfoques donde cambian los objetivos y el sujeto de estudio, así como el contexto al que le responde, es decir, que hay un desplazamiento del ángulo de análisis o del punto de observación (Roth, 2009). Las teorías no son innovadoras, siempre va a existir una línea base, sea desde la filosofía política o el pensamiento económico, no obstante, existen tres posturas.

Primero, las teorías centradas en la sociedad, estas privilegian al individuo y el pluralismo social, el Estado se concibe desde una perspectiva funcionalista, es decir, como un receptor de demandas sociales, y se «minimiza la capacidad y el impacto que las instituciones públicas, sus agentes y los valores pueden tener sobre las elecciones hechas en materia de políticas públicas» (Roth, 2009, p. 30). Se destacan posturas como los neomarxistas, marxistas y teoría de dependencia.

Segundo, las teorías centradas en el Estado, en estas se concibe el Estado como independiente de la sociedad; por ende, es más un proveedor de servicios y se reduce la participación en el

entorno, pues los tomadores de decisiones son totalmente autónomos en esa tarea, se sitúan enfoques decisionistas (modelo racional, racionalidad limitada, incremental y *garbage can*).

Finalmente, las teorías mixtas o intermedias rechazan un racionalismo economicista y de una sociedad que depende de un Estado (Mény y Thoenig, 1992). Las posturas que predominan son: neocorporativismo, neoinstitucionalismo, análisis de redes, teoría de la acción, entre otros.

Políticas públicas en Colombia

Este apartado tiene como objetivo dar a conocer el desarrollo del concepto de política pública en Colombia, se presenta en dos partes: la primera sobre los inicios de las políticas públicas en Latinoamérica y Colombia; y segundo, una exposición más centrada en el modelo colombiano de la producción de política pública con sus pros y contras.

En Latinoamérica el enfoque que fue importado tiene sus raíces en Francia. Este se da sobre «la agenda política local y no tanto en función de la repartición de competencias previstas por las leyes de descentralización (cada día más transgredida)» (Roth, 2021). Con eso en mente, las reformas en los sistemas, ubicadas a mediados de los años sesenta, fueron un factor clave en los cambios sociopolíticos de los países latinoamericanos, las agendas tuvieron cambios constantes, determinadas en su mayoría por la construcción de Estado moderno y los modelos económicos impuestos por agentes externos. Consecuencia de lo anterior, las políticas públicas, en sus inicios, presentaron una desarticulación y fragmentación muy profundas, donde sus efectos acarrearán cuestiones como la descoordinación institucional, la ineficiencia en la función pública, el uso ineficaz de los recursos, entre otros (Repetto, 2012). Es decir, las prioridades estaban en otras esferas, pues «gran parte de su agenda y del presupuesto fiscal de que dispone está comprometido por decisiones que en su momento asumieron las administraciones que le precedieron» (Cepal, 2006, p. 24).

Desde la perspectiva colombiana, Roth, citando a Vargas (1999), propone considerar las políticas públicas como «el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas que buscan la resolución de estas o llevarlas a niveles manejables» (2021, p. 20). Una definición muy ligada a todo el

desarrollo conceptual anterior, sin embargo, esta se enmarca bajo el modelo del Estado social de derecho, establecido en la Constitución política de 1991, donde el contenido social tiene mayor relevancia, pues hay un mayor enfoque hacia la búsqueda del bienestar.

La profundización de las políticas sociales coincide en temporalidad con la apertura económica derivada de la implementación del modelo neoliberal que era la tendencia de la época en los países latinoamericanos; paralelamente, se reconoció la existencia de los «derechos de los ciudadanos y la incorporación de mecanismos institucionales que protegen las libertades públicas y el derecho público donde se soporta la legitimidad» (Jiménez, 2012, p. 135), esto quiere decir que hay nuevas responsabilidades desde la esfera económica. Lo social también comienza a consolidarse como un factor que puede jugar a favor y en contra del Estado, brindar legitimidad y legalidad a las acciones del Estado y vigilancia constante de las decisiones que se toman, esto en pro de una óptima mejoría en la calidad de vida (la satisfacción de necesidades, el agenciamiento de capacidad y el cumplimiento de los derechos de la población).

Juliana Jiménez plantea que el modelo colombiano de producción de políticas públicas se rige:

por directrices administrativas, por medio de la normatividad y la inversión pública, involucrando no solo los enfoques administrativo y burocrático del Estado Social de Derecho, sino considerando que la gobernabilidad y la descentralización tienen un papel importante en la articulación del Estado con la sociedad y con el territorio. (2012, p. 156)

Entonces, la gestión de una política desde la perspectiva del actor-Estado tiene como obligación asegurar lo concebido en la Constitución Política, desde una posición de centralidad develando una muestra del enfoque *top-down* en la producción de políticas públicas, pues se observa que la tendencia administrativa es de orientación de centro-periferia. Con esto se retoman las críticas que se le plantearon a este modelo en particular, pues se demuestra que a largo plazo surgen una gran variedad de limitaciones (Stoker, 1998). Es decir, que si bien los problemas se dan en la implementación, el Estado «tiene que lidiar con instituciones, prácticas y culturas burocráticas e institucionales preexistentes; debe enfrentar obligaciones contraídas con la sociedad civil, con otros gobiernos y con organismos

internacionales» (Cepal, 2006, p. 24), que aunque es un componente importante a la hora de coordinarse y generar la acción conjunta, constituye costos muy altos de negociación e implementación.

En Colombia las políticas públicas, según Arroyave (2011), tienen tres retos principales: (i) transformar los conceptos de empoderamiento, horizontalidad, planeación y eficacia en algo real que se pueda observar en las políticas, (ii) necesidad de dejar de lado los simbolismos de inclusión y (iii) dismantelar el *triángulo de hierro* que se da entre funcionarios, políticos y empresarios, en aras de desconcentrar el poder y que los beneficios sí sean comunitarios y no particulares (Arroyave, 2011, p. 102).

Otros antecedentes que tienen muy limitado el accionar de las políticas públicas son: **la burocracia**, como la «forma social fundamentada en la organización racional de los medios en función de los fines» (Arroyave, 2011, p. 102), que paralelamente se encarga también un canalizador de los intereses de la sociedad civil; **la teoría de las organizaciones**, usada para consolidar el institucionalismo en Colombia mediante las reglas de una organización para responder a la complejidad de las sociedades actuales (Jiménez, 2012), y, por último, el **public management**, que usa herramientas gerenciales principalmente del sector privado en la administración pública, como método de modernizar la gestión pública, es decir, que se realiza un traslado de funciones y procesos que usa una empresa en un contexto micro a un espacio macro incontrolable donde los factores son impredecibles y donde el Estado no es una empresa sola sino que convive y tiene poderes que sobrepasan los de una empresa.

Ahora bien, en Colombia quienes tienen la capacidad de darle vida a las políticas públicas son las tres ramas del poder (ejecutivo, legislativo y judicial), cada una desde sus funciones aporta a la creación y la gestión por medio de dependencias como «los ministerios, los órganos judiciales, los gabinetes, las comisiones, los comités, las entidades descentralizadas, entre otros, donde en su mayoría hacen parte de las ramas del poder pero son entes del quehacer institucional» (Mora, 2006, p. 317). Dada la visibilidad que se tiene, proveen con sus acciones una mayor legitimidad a los procesos que llevan y le permiten al ciudadano ser veedor de lo que hacen.

Desde el ámbito legislativo las políticas públicas son la traducción de las demandas y las necesidades de la sociedad, con un sistema de democracia representativa y participativa, los

elegidos popularmente hacen de puente entre el Estado y la sociedad. En la actividad legislativa un elemento importante para las políticas públicas son *los consensos* (Mora, 2006). Como se ha hecho referencia con anterioridad, se observan elementos de la acción conjunta, la necesidad de integración entre los partidos, la cooperación y, más que nada, la coordinación frente a un tema específico, lo cual puede ser difícil por la variedad de sectores que se representan y también la viabilidad, basados en cuestiones como el presupuesto y su valor constitucional e intereses.

Si bien en Colombia la escasez del análisis sobre la actividad gubernamental demuestra una adopción de los modelos de manera lenta y sin cuidado, la mayoría de los componentes usados vienen de países donde los contextos históricos son distintos, en especial al caso norteamericano este estableció una barrera entre la variedad e instrumentos disponibles que pudieron ser tomados de otros países con condiciones similares para que así la transferencia de conocimiento sobre de las políticas públicas no fuera tan complicada. Lastimosamente, la manera de incorporar estos conceptos fue la toma de componentes tal cual estaban, sin tener en cuenta el proceso que tuvo cada país para llegar a ese punto ni las dificultades. Muestra de esto son las variadas contradicciones con el contexto y con la estructura estatal, haciendo más probable la necesidad de cambios continuos a planes y políticas ya existentes, retrasando la implementación de las políticas y a gran escala del proyecto-nación.

Implementación de políticas públicas

El modelo clásico del ciclo de política o modelo secuencial es una herramienta de las políticas públicas inicialmente teorizada por Lasswell en 1956. Este propone desagregar el proceso por etapas o secuencias lógicas en cinco fases: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación. Estas estarán «determinadas por la mediación de los actores y la percepción que estos tengan del proceso de construcción y ejecución» (Jones, 1922, como es citado por Roth, 2021, p. 35).

Otras alternativas a este modelo:

- 1) Los modelos centrados sobre la naturaleza del régimen de gobierno y cómo esta determina las políticas producidas.
- 2) Los modelos centrados sobre la búsqueda de variables causales, a

nivel macro o micro, que expliquen la producción de las políticas. 3) Los modelos de los subsistemas, que analizan el proceso a través de las comunidades de actores (*policy networks*). 4) Los modelos centrados sobre el contenido de las políticas mismas, que parten de la base que la naturaleza del problema y de sus alternativas de solución determinan la reacción del sistema político. 5) Los modelos centrados sobre las características socioeconómicas del contexto. 6) Los modelos centrados sobre el discurso, que analizan las políticas en términos de lenguaje y de comunicación. (Hernández, 1999, p. 6)

De alguna manera, sin profundizar mucho en factores de los modelos mencionados, el modelo cíclico permite abordar los problemas de una forma más integral y clara, orientado desde la base a la resolución de los problemas. Otra ventaja, según Hernández, es que «permite elaborar estudios de caso, desarrollar estudios comparativos entre las distintas etapas del ciclo, aislar ciertas etapas del proceso para elaborar un estudio específico, y analizar el papel de actores diferentes de los gubernamentales» (1999, p. 5).

Sin embargo, como todo modelo, es objeto de críticas y limitantes. Una crítica importante la da Roth al decir que cuando limitas la evaluación a la parte final de políticas públicas, se desconoce que la realidad es que en cada fase y en el ciclo hay una evaluación constante de todos los procesos lo que permite conocer factores y problemas que pueden afectar a futuro. También privilegia una mirada desde el centro o desde el formulador, lo que perjudica la aprehensión de la política. Por otro lado, se sigue considerando la gestión de proyectos como algo netamente técnico, por ende, los problemas se consideran solo administrativos, cuando la realidad es que hay una variedad de factores que impiden una implementación neutral, libre de inclinaciones particulares (2021). El ciclo, entonces, es una plantilla que le permite al gestor tener más libertad de maniobra sobre los proyectos y posibilita abrir espacios para análisis desde gran variedad de disciplinas como la sociología y la ciencia política.

Para esta investigación en específico se profundizará sobre la fase de implementación de las políticas públicas, donde, por lo general, quien se encarga de este proceso es la administración. Su misión es traducir las decisiones en hechos concretos y tiene un impacto directo sobre el terreno, pues es determinante para el resultado de la política. En el siguiente apartado, se va a realizar una recopilación histórica del origen de la implementación y

posteriormente se abordarán los principales enfoques sobre el estudio de la implementación de políticas públicas exponiendo los postulados, al igual que bases teóricas. Por último, se establecerá qué planteamientos son más idóneos para la investigación y el caso de estudio.

Retomando la definición expuesta en la introducción sobre implementación, esta es la etapa en donde toman forma y se vuelven tangibles las decisiones de los formuladores de política. Según Bardach, el proceso de implementación de una política se basa en la interacción de muchos actores y cómo estos buscan que sus intereses particulares entren o se tengan en cuenta para la toma de decisiones, que el resultado final refleje los beneficios para la población objetivo y para el bien común (1977). Sin embargo, aquí es donde se evidencia que en esta fase de ejecución se ven problemas de coordinación y de control sobre las decisiones y los componentes que hacen parte de las negociaciones (Thoenig, 1985). Wildavsky considera que los procesos de implementación también deben ser considerados como un proceso constante de redefinición de la política, pues constantemente se visibilizan factores inesperados que pueden modificar el curso de la gestión.

En los años setenta, las constantes fallas de las políticas públicas llevaron a los científicos sociales a preguntarse por el origen de los fracasos recurrentes de los proyectos. Según Aguilar (1993), se revisaron desde los métodos de evaluación hasta los diseños institucionales y con ello se dieron a la tarea de modificar y rediseñar en la marcha de las investigaciones, es decir, en una lógica de ensayo y error. La conclusión de esto es que sin importar las intenciones detrás de las reformas o las políticas, estas «eran derrotadas en el tránsito de la decisión a la acción, en la puesta en práctica de leyes y programas» (p. 26), reconociendo que el proceso de implementación era más que solo la aplicación de una decisión, pues se evidencia que «la ausencia de implementación no debería atribuirse a un fracaso en el momento del arranque, sino a la incapacidad de seguir adelante» (Pressman & Wildavsky, 1973), mostrando influencias por factores como «distorsiones burocráticas, resistencias locales, conflictos intergubernamentales, heterogeneidad de intereses, diversidad de situaciones, indiferencia de los beneficiarios, etc.» (p. 26). Estos elementos fueron recopilados por el texto de Aguilar, citado con anterioridad, en el cual se demuestra que, sin

necesidad de ser importantes estas variables, tienen la capacidad de afectar los objetivos principales de una política.

A continuación, se presentarán los distintos enfoques con los cuales se puede direccionar un estudio sobre implementación de políticas públicas. Se iniciará con dos enfoques que son considerados los clásicos: *top-down* y *bottom-up*. Estos se desarrollaron entre los años setenta y ochenta y formaron las bases de lo que se conoce en la actualidad; después de esto se abordará el enfoque híbrido, este condensa muchas posturas intermedias de los clásicos y nuevas perspectivas de análisis. Antes de profundizar en ellos es importante tener en cuenta un punto de partida sobre la implementación que fue escrito por Pressman y Wildavsky (1973), quienes buscaron, a partir de un caso específico, explicar este proceso y cómo se convertía en un problema, definiendo un primer factor: *la complejidad de la acción conjunta*. Esta hace referencia a que durante la definición de la cadena de puntos de decisión que integran la implementación es donde más se evidencian los problemas y el desempeño de la política (Dussauge, 2020). De acuerdo con varios autores lo que ocurre desde este punto de partida es la teorización del problema y la profundización en las diferentes perspectivas que pueden ayudar a identificar los factores que dificultan la implementación.

Top-down

Este enfoque se basa principalmente en el desarrollo de capacidades para «controlar la secuencia de actividades desde el punto de vista del diseñador inicial, el tomador de decisiones o la cabeza de la estructura jerárquica» (Dussauge, 2020, p. 19). Según Sabatier y Mazmanian (2003) en esa lógica de verticalidad la manera de legitimar las decisiones es por medio del imperativo legal (Rein y Rabinovitz, 1978); este se apoya en la fuerza formal y normativa que le otorga un estatuto, es decir, que la importancia está en la fuerza que le da el estatuto a la política pública, además de la reglamentación que le permite actuar. Por ello es necesario tener en cuenta los factores y las variables que pueden afectar los objetivos estatutarios como: «1) la tratabilidad del problema contemplado en el estatuto; 2) la habilidad del estatuto para estructurar favorablemente el proceso de implementación; y 3) el efecto neto de la variedad de elementos políticos en el balance de apoyo para los objetivos estatutarios» (Revuelta (2007, p. 144) citando a Sabatier & Mazmanian, 1981, p. 6). Con lo anterior, se

evidencia que estos autores tenían muy presente que la «función central del análisis de implementación consiste en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso» (Sabatier & Mazmanian, 2003, p. 329). No obstante, llega a ser muy criticado por varios autores, pues coinciden en que tiene muchos limitantes «en el marco de sus supuestos —ausencia de variables políticas en la implementación, altos costos organizacionales, poca capacidad de adaptarse y responder al cambio, y sacrificio del resultado por el cumplimiento formal—» (López, 2020, p. 50), dado que solo se centra en las decisiones de los formuladores y no incorpora a otros sectores, por ende se «descuidan acciones y estrategias de otros actores tales como organizaciones particulares, actores independientes, periodistas, burócratas de primer piso, académicos, etc.» (p. 145). Esto desencadena que no se tengan en cuenta ciertos factores los cuales se pueden advertir con anterioridad, agregando otro problema a la implementación de la política.

Este tipo de inclusión puede darse de dos maneras, por un lado, desde un esquema tradicional, es decir, desde un enfoque tecnocrático y vertical, la inserción de otros actores como la población objetivo de la política se da desde la observación siendo ellos el centro de análisis y herramienta de legitimación del proceso (Arroyave, 2011). Paralelamente, está un enfoque más orientado a que las demandas surgen desde la sociedad y el Estado responde de una manera autónoma sin tomar en cuenta la participación ciudadana (Arroyave, 2011), lo que lleva a que la mayoría de las veces se profundice el problema o se direcciona mal la solución. Ambos enfoques de inclusión siguen mucho la línea base de este modelo arriba-abajo, reforzando la idea de discriminación positiva sobre la creación de política, pero manteniendo una línea muy marcada por lógicas verticales donde el conocimiento lo posee únicamente el Estado como productor de políticas.

Bottom-up

Este se desarrolló como un enfoque crítico o alternativo frente a las deficiencias y la ineficiencia que presentan los procesos del primer enfoque; en este predomina la lógica de *abajo-arriba*, donde el actor central, Michael Lipsky, denominó *burócratas al nivel de la calle*; son «servidores públicos que interactúan directamente con los ciudadanos en el curso de sus trabajos y que tienen una discreción sustancial en la ejecución de este» (1980, p. 3).

En el sistema burocrático, donde la implementación se constituye dentro de la estructura de los diferentes niveles decisionales y de los niveles de discrecionalidad (1980, p. 51), la orientación va a estar dada por la legitimidad de la acción estatal correspondiente con las decisiones que se tomen sobre las políticas públicas, por ello se comienza a consolidar un modelo con un corte más descentralizado que permita que en el centro se representen variedad de intereses y se ajusten a estos (Derthick, 1972), apartándose de ver «la implementación como un conjunto ordenado de relaciones de autoridad» (Elmore, 1979, p. 608), haciendo más fácil la coexistencia de varios tipos de poderes de una manera horizontal que produce efectos sobre el proceso de implementación, como la variedad de actores o la inclusión de soluciones que no necesariamente tienen origen en el diseñador inicial.

Entonces, lo ideal, según Fischer y Miller (2006), en este enfoque, es el reconocimiento de todos los posibles actores, sean oficiales o no, y así concretar la base del sistema. Con ellos el análisis y la planeación se dirigen «hacia arriba y hacia los lados para identificar las redes de los actores implementadores y sus estrategias de resolución de problemas» (p. 93). Aquí lo que se evidencia es que, si bien se alejaron del primer enfoque, sigue teniendo una fuerte influencia del mismo en términos del uso de la jerarquía, dado que los burócratas van a existir desde un planteamiento donde se obedece al centro, es decir, «los puntos críticos del mando, el control y la coordinación en los organismos gubernamentales» (Lipsky, 1980, p. 396). Por otro lado, se observa el surgimiento de diversos actores, quienes dinamizan y nutren los objetivos de los programas desde la parte más baja de la estructura, ayudando a la existencia de una evaluación continua de los objetivos de la política dado que por la ampliación en las redes de actores se reconocen más falencias y nuevas perspectivas de cada situación, apuntando, según Lipsky (1980), a que las propuestas que surgen se dirigen hacia una mayor racionalidad y un sistema político más simple, pues lo que se recomienda va dirigido hacia la necesidad de aumentar la eficacia y «por cuanto desconocen las funciones políticas que cumplen el retraso, la pobre coordinación, la incoherencia de los objetivos y su conflictualidad» (Lipsky, 1980, p. 396). En este enfoque la construcción se da poco a poco, con reglas, procedimientos y estructuras organizativas. En resumidas cuentas, sí se evidencia un cambio en el enfoque y la perspectiva de análisis al redireccionar y tener en cuenta a actores que mediante sus decisiones «involucran intención(es) compartida(s)» (Gallagher,

2013, p. 3) que se reflejan en el territorio y que hacen posible la implementación de las políticas.

Híbridos:

Este enfoque nace del «cúmulo de propuestas, aproximaciones, explicaciones y modelos que son validables según la experiencia contra la que se contrasten» (Peña, 2017, p. 6). Específicamente, perspectivas que no encajan en los dos enfoques tradicionales son, por consiguiente, la mezcla de conceptos que permiten una mayor expansión teórica. Quienes llevaron la batuta en esta apertura conceptual tuvieron sus bases en la teoría de sistemas y en la teoría de redes, las cuales ayudaron a la «comprensión de lógicas institucionales y organizacionales» (López, 2020, p. 49) dentro de modelos colaborativos público-privados, donde se combina el carácter dominante de las formas organizacionales burocráticas del Estado con la participación de los privados y las organizaciones del tercer sector de orden nacional e internacional (López, 2020, p. 52). Es necesario aclarar que hay gran variedad de modelos (buen gobierno, Lewis & Flynn, Marco de Coaliciones de Apoyo (ACF) —por sus siglas en inglés—, gobernanza, organizaciones policéntricas, sistémica, cooperación, entre otros) que, según Revuelta, la mayoría son creados sobre «la multiplicidad de factores que interactúan durante el proceso de implementación donde es difícil elaborar un enfoque que intente abarcarlos a todos, y que sea aplicable en diferentes contextos» (2007, p. 151), reforzando la necesidad de que exista versatilidad conceptual.

Dentro de este modelo híbrido se desarrollan los enfoques de redes (Klijn, 1998; Zurbriggen, 2011), híbridos (Revuelta, 2007) o de mezclas (Parsons, 2007), entre otros. Estos recogen los planteamientos de los clásicos para darle una nueva perspectiva a su uso. En síntesis, se dieron dos innovaciones importantes en relación con la implementación, la primera está relacionada con dejar de lado el debate dicotómico sobre si es *top-down* o *bottom-up*, pues esto lo que causa es el reforzamiento en la demarcación política (Revuelta, 2007) encasillando y preconditionando el proceder de la gestión, a miras de usar herramientas de ambos para suplir necesidades de cada situación, orientando a fortalecer conceptos desde una argumentación empírica; y la segunda, que se amplió la gama de factores a los que se hacía

referencia en el momento del análisis de fallas (Fischer y Miller, 2006), dando cabida a nuevas vertientes y causales que se deben tener en cuenta a la hora de formular un proyecto. En otro orden de las cosas, desde el descubrimiento de la importancia de la implementación en el proceso de las políticas públicas, las visiones que se generaron alrededor de la misma trasladaron el foco a este problema y lo limitaron bajo dos concepciones *arriba-abajo* y *abajo-arriba*, que por sus características obligaron a la ampliación de la misma, revelando obstáculos donde la solución lleva realizándose en varias generaciones de estudios. La singularidad de los casos y la necesidad de adaptar los enfoques creados a cada contexto y circunstancias particulares mostraron que solo había la posibilidad de aplicar elementos de varios enfoques al tiempo; lo que hoy se puede concebir como un problema, mañana puede no serlo (Revuelta, 2007; Parsons, 2007; López, 2020). Sin embargo, se deben rescatar las definiciones hechas en estos contextos singulares para determinar lo que se tomará como implementación de políticas públicas y así poder sentar un precedente en cada situación para darle una mejor adaptación de acuerdo con el contexto social y a las implicaciones estatales. Benjamín Revuelta (2007) retoma el planteamiento de que la implementación de políticas va a estar influenciada por distintas variables como el reconocimiento del carácter cambiante de los contextos y también de los actores (López, 2020), la capacidad institucional para mantener los procesos, entre otras. Estos pueden tener efectos importantes como apoyar u obstruir los objetivos de la política. De todas maneras, cuando se habla de los objetivos, se deben tener en cuenta los diseños institucionales (López, 2020), pues son los que marcan la pauta de la política pública y a gran escala el proyecto de Estado (Jiménez, 2012), por lo que pueden existir contradicciones dependiendo de la intención detrás de la política. Los enfoques en general de implementación de políticas públicas se establecen como la fase más importante de los programas (Jiménez, 2012), pues es donde, posterior a la acción conjunta producida alrededor de unos objetivos y la gestión de esas acciones, permite interpretar la eficacia y la eficiencia con la que se llevó a cabo la implementación, entonces la política se parte por la mitad para revelar las fallas de la formulación que se van a recopilar en la evaluación, donde se observará el papel de esta decisiones en la cotidianidad social y política.

Redes de políticas públicas

Las redes de política se van a configurar como el sistema que reúne a actores interdependientes en una relación estable para llevar a cabo un programa o solucionar un problema (Klijn, 1998). Mora lo define como: «La cooperación, no jerárquica, entre organizaciones o grupos que se conocen y se reconocen, negocian, intercambian recursos y pueden compartir normas e intereses» (Mora, 2006, p. 276). En otras palabras, una configuración para la colaboración entre actores interesados en un mismo tema.

Estas tienden a favorecer la construcción de nuevas formas de colectivización, socialización, organización solidaria y coordinación social, compatibles con la transformación de la sociedad civil, del territorio y el Estado a nivel nacional o los territorios locales. Las redes son potentes recursos para buscar la solución adecuada a problemas de diferente orden y complejidad para conducir políticas y proyectos donde los recursos pueden ser escasos. Los participantes de las redes asociativas suelen generar capacidades y empoderamientos que amplían la interacción y el diálogo con agentes públicos, privados y tomadores de decisiones, fortaleciendo la participación ciudadana (Fleury, 2002).

Estas tienen su origen en las teorías organizacionales, también en la sociología y la ciencia política, y se han encargado de describir diferentes formas de interacción tales como:

Las organizaciones de la sociedad (capacidad de arraigo y movilización social, principalmente), técnicas (conocimiento de aspectos específicos que son materia de acción) y organizacionales (capacidad de planificación, de actuación horizontal, etc.); por el lado de las organizaciones gubernamentales principalmente de autoridad (normatividad, capacidad decisoria, recursos públicos, entre los principales). (Canto, 2002, p. 66)

Se conciben a las redes de políticas públicas como un producto de interacción sociedad-Gobierno de manera horizontal (Canto, 2002). Estas se definen como «un conjunto de relaciones de un tipo específico (por ejemplo: de colaboración, de apoyo, de control o de influencia) entre un conjunto de actores» (Lazega, 1994, como es citado por Roth, 2009, p. 33). Estos se reúnen para la gestión de un proyecto y, dependiendo del tipo de red que se desarrolle, se determinará desde qué punto del ciclo están presentes y su objetivo.

La naturaleza de las redes en la gestión pública es sobre proyectos gubernamentales. Lo ideal es que no se cree una condición de exclusividad con la política, sin embargo, la normatividad ha dejado en evidencia que es necesaria la existencia de un condicionante para la permanencia de los actores en los proyectos, cosa que lleva a cuestionar si quienes hacen parte de las redes son capaces de mantener y priorizar el interés sobre la temática. Klijn hace referencia a que la dependencia mutua es mucho más fuerte cuando hay una distribución de recursos o de capital de por medio (1998), pero en el Estado es la pertenencia a la estructura estatal y su compromiso con el desarrollo del proyecto nación.

El desafío de los gobiernos «es el de ser capaces de generar un marco propicio para el intercambio y generación de acuerdos y consensos entre los actores del espacio local» (Mora, 2006, p. 274). Esto significa que se vuelve una necesidad la construcción de redes en pro de fortalecer en cierta medida espacios horizontales de participación y buscan aumentar la confianza entre actores para facilitar la articulación y llegar a acuerdos. Si bien todo este desarrollo hace mucho más extenso el proceso de producción de la política pública, puede, a largo plazo, reducir costos de tiempo que se ganó mediante la cooperación de actores.

Las redes, fuera del ámbito de las políticas, se han establecido como una nueva manera de concebir la realidad (Roth, 2021), donde la sociedad se va a percibir como un elemento de una unión mucho más grande y más difícil de reemplazar por su experiencia y conocimiento adquiridos mediante la interacción con individuos de redes con otros enfoques o metas, esto refleja un cambio en la concepción de las organizaciones y la gobernanza, pues se empiezan a predominar una visión más descentralizada (Roth, 2021). Esto quiere decir que no hay una independencia absoluta, solo cambia la autonomía en ciertas decisiones que le permiten al individuo sentirse parte de un todo.

Con el cambio de perspectiva en la relación entre el Estado y la sociedad, en el ciclo de las políticas públicas, estas redes serán consideradas como *redes de controversia* (Hecló, 1978), esto por la complejidad que poseen relacionada a la acción conjunta, es decir, que contienen un gran número de actores en todas las etapas del ciclo y esto llega a tener un peso considerable en el desarrollo de la política, dado que son mecanismos que se usan para la movilización de recursos e información necesaria para un ciclo de política. La base de esta

red de tipo político va a estar dada entre las jerarquías administrativas, los actores sociales y la lógica del mercado (Roth, 2021). Entonces el Estado reconoce que no posee la información completa y por su mismo desconocimiento no debe imponerse en la sociedad como lo haría en un enfoque *top-down* de implementación, pues las consecuencias pueden llevar a contradecir o profundizar las afectaciones que se expresaron en un primer momento por parte de la población involucrada.

Los problemas de esta forma mixta en las interacciones de los actores cargan con altos costos durante todo el proyecto (negociaciones, participación, costos de decisión, costos de transacción, tiempo etc.); de todas formas, le ahorra muchos problemas futuros al Estado durante la implementación al considerar factores exhibidos por otros actores, aumentando su legitimidad y aceptación además de la reducción entre el espacio de los formuladores e implementadores (Roth, 2021).

Dentro de las redes, la capacidad institucional va paralelamente con la capacidad relacional, estas son «las habilidades de un actor para establecer redes formales e informales de cooperación y el intercambio de conocimiento y recursos con otros actores del entorno» (Arenilla, 2017, p. 56), donde los gobiernos son los directamente responsables de los diseños y los arreglos institucionales en los que se «incluyan mecanismos de apoyo a los mismos; la definición de un marco legal apropiado y el fomento de iniciativas que promuevan el aprendizaje, el conocimiento y la innovación» (Arenilla, 2017, p. 56).

Finalmente, las redes de integración son un factor necesario pues «procura darles una mayor coherencia e impacto, a través de la convergencia de las diversas intervenciones y al privilegiar la perspectiva del receptor» (Martínez Nogueira, 2007, como es citado por Repetto, 2012, p. 38). Este apartado recopiló discusiones sobre la política pública como herramienta, pues «responde a necesidades complejas que no tienen un origen específico y representan dinámicas que no tienen causales específicas o dinámicas claras» (Arroyave, 2011, p. 108). La implementación de las políticas, siendo la fase de gestión en donde la coordinación de los actores se evidencia con mayor claridad, nos recuerdan que no es solo tener un grupo de actores que les interese el tema, sino que también se necesita una articulación donde la integración, la coherencia y la cooperación, entre otros elementos, sean los determinantes para que sea posible.

Dado lo anterior, se conceptualiza que la acción conjunta está determinada por dos factores principales: *la capacidad institucional*, que determina las dinámicas que desarrolla cada estructura institucional en el marco de una política pública y *la coordinación de actores* que posibilita la configuración de redes colaborativas para la gestión de un proyecto común, mediante diversidad de planteamiento que muestra que en realidad las políticas públicas se dan gracias a la acción conjunta donde interactúan de manera horizontal infinidad de variables que dependerán de contextos de los mismos actores participante; con ello, a continuación, se presentará la metodología que dará cuenta posteriormente de cómo todo esto que se habló sobre la acción conjunta se traduce a un caso en específico.

Capítulo 2: Metodología

En este apartado se presenta la metodología a través de la cual se estudiaron cada uno de los factores asociados a las dinámicas de acción conjunta que se propuso estudiar, a partir de la acción del Incoder en la gestión de la política pública de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado durante los años 2010 a 2015.

Para abordar este estudio se realizó una investigación de corte descriptivo cualitativo a partir de la revisión de bibliografía que parte de la recopilación de material que permitiera llegar al concepto de acción conjunta y a una conceptualización de variables que la afectan. Para el análisis de caso se utilizó la normativa vigente, así como reportes de entes de control que hicieran referencia a la acción conjunta y las variables que la determinan.

Posterior a la recopilación académica, se observaron cincuenta y cinco fuentes que, luego de ser discriminadas por conjuntos de conceptos, categorías, discusiones teóricas y metodológicas, ayudaran a responder la pregunta y los objetivos de esta investigación. Dentro de los tipos de documentos estudiados están: artículos y trabajos académicos nacionales e internacionales, libros, congresos y coloquios de carácter científico y académico, en áreas de las ciencias sociales como: ciencia política, administración pública, psicología, sociología y derecho, en lo que se examinaba sobre la acción conjunta, los factores que la afectan, las

políticas públicas, el ciclo de las políticas, la implementación de políticas pública, las redes de políticas, entre otros.

Para el análisis de caso se observaron quince documentos entre leyes, decretos, evaluaciones de la gestión de la entidad y prensa relacionada al caso. La normativa se usó para sentar un contexto legal para el lector sobre la creación de la entidad, las funciones del Incoder como institución y dentro del marco de la Ley 1448 de 2011 y su posterior liquidación. En las auditorías realizadas por la Contraloría General de República de los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 y el informe preventivo de la Procuraduría General de la Nación (2015) se buscaron indicios de los factores que se plantearon en la hipótesis y en el marco conceptual relacionadas a la acción conjunta y que además fueran comprobables en el análisis. Finalmente, los reportes de prensa se usaron para dar un contexto situacional de la entidad y los escándalos en los que se estaba envolviendo de manera legal y de percepción a nivel nacional.

Capítulo 3: Incidencia del Incoder en la política pública

A partir de la conceptualización desarrollada en torno a la acción conjunta, este capítulo propone dar al lector un ejemplo en el que se visibilicen las variables presentadas y el comportamiento de la acción conjunta.

El contexto de este caso tiene su origen con la Reforma Agraria, es decir, la Ley 135 de 1961 «sobre la reforma social agraria». Esta estuvo marcada por varios objetivos, entre ellos: «Hacer frente a la concentración, la mala utilización de la tierra y para mejorar las condiciones económicas, especialmente de arrendatarios, aparceros y asalariados rurales que se encontraban en una situación de profunda explotación» (Gómez-Espinosa, 2016, s. p.). Para desarrollar ese objetivo se creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) para hacerle frente al fenómeno del desplazamiento de campesinos relacionados con la apropiación ilegal de tierras por parte de actores armados. Con el paso del tiempo, se promulgaron nuevas leyes que crearon instituciones como el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI) y el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA), entre otros, que seguían la misma

línea de la Ley 135, pero cada una desde un área más específica, además encargarse de promover y gestionar proyectos agrarios.

Para el 2002, estas instituciones tenían graves problemas de financiación y alcance de los resultados; como consecuencia de ello, el Gobierno decide se crear, por medio del Decreto 1300 de 2003 y del Programa de Renovación de la Administración Pública, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), que tenía como objetivo fundamental:

Ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y **propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización**, para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país. (Incoder, art. 2)

Para el cumplimiento de este objetivo era necesaria la identificación, la consolidación y el fortalecimiento de diferentes procesos relacionados con lo agropecuario y rural, también facilitar la coordinación de manera inter e intrasectorial para la gestión de diferentes acciones y recursos alrededor de proyectos; concretamente, se evidencia cómo esta entidad entró a cumplir las funciones de las entidades que reemplazó, y se estableció como un nodo de red en el ámbito agrario.

Sus funciones englobaban principalmente el establecimiento de planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario (art. 4), que en su mayoría se desplegaron basados en el Plan Nacional del Desarrollo, políticas públicas y otras directrices de entidades adscritas; por consiguiente, tuvo un papel central en generar la coordinación de distintas instituciones, distribución de recursos y la posterior gestión de los proyectos.

El Incoder entra al contexto de la política pública de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado mediante la Ley 1448 de 2011: «Por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones», como un agente encargado de la gestión, el reconocimiento y el apoyo para la restitución de tierras; sin dejar

de lado el objetivo por el que fue creado ni los proyecto que ya venía adelantando con anterioridad, dado que muchas de sus funciones originales continuarían vigentes durante su participación en la política pública. Esto hizo que con mayor rapidez se empezaran a evidenciar problemas como el de capacidad institucional, reflejada en la auditoría de la Contraloría en el 2010: «Se determinó que existen debilidades en cada uno de sus componentes y en las áreas examinadas, lo cual repercute en la efectividad del sistema e inciden en el buen desempeño institucional» (Contraloría, 2010, p. 14). Esto por la imposibilidad de gestionar recursos y distribuir tareas para la gestión de distintos proyectos y, por ende, entrar a otro contexto de adaptabilidad de sus capacidades que estaba afectando otros procesos de la política en vez de acompañarlos, siendo el caso específico de la adjudicación de terrenos pues «respecto de los procesos de recuperación la Agencia Nacional de Tierras informó en 2020 que desde su creación se han decidido 38 procesos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados iniciados por el Incoder, es decir menos de 10 procesos por año» (*El Espectador*, 2021). Asimismo, los problemas de coordinación eran evidentes:

No existe coordinación e integración entre las diferentes dependencias de la entidad, de manera que al desarrollar sus actividades de manera independiente participen en el logro de los objetivos y metas propuestos en un determinado periodo. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, no cuenta con una organización por procesos los cuales, en su interacción e interdependencia y relación, garanticen una ejecución eficiente en el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas, lo que impiden conocer de manera específica la totalidad de los procesos, procedimientos y actividades desarrolladas por la entidad, tanto a nivel central como de Direcciones Territoriales. (Contraloría General de la República, 2010, p. 43)

Cuando salieron a la luz pública todos estos problemas, los entes de control, mediante auditorías, realizaron evaluaciones que demostraron la magnitud de los problemas y una reincidencia en los mismos (Contraloría General de la República, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015), sin embargo, muchas de las complicaciones de esta institución iniciaron, desde su creación, con la rápida transición de una entidad a otra. La sobrecarga de funciones y acusaciones sobre vínculos del personal con organizaciones ilegales, entre otros (*Revista*

Semillas, 2015), son factores que empezaron a profundizar la falta de legitimidad e incapacidad de realizar los objetivos por los que había sido creada.

Uno de los factores que se pueden identificar dentro de los reportes de auditoría y posteriormente de liquidación es que al no haber una proyección de la capacidad de la entidad para suplir las tareas que le asignaron, lo que ocurrió fue que se sobrepasó y sobrecargó las capacidades del Incoder: «Tomaron una serie de entidades y más que fusionarlas lo que se hizo fue implosionarlas en el Incoder, que nunca pudo digerir esa cantidad de funciones» (Juan Camilo Restrepo, como es citado en *El Espectador*, 2015). En términos de acción conjunta, se ralentizaron los procesos de coordinación entre sectores y entidades por la misma ineficiencia en el manejo administrativo; por otro lado, también se encontraron problemas con falta de presupuesto y mal manejo de los recursos asignados proyectos. Estas dificultades fueron identificadas por las auditorías realizadas por la Contraloría. Al consolidarse como el centro de la fusión de otras entidades. Bajo su mando quedaron subdirecciones en los departamentos y organizaciones que dependían del Incoder para poder realizar los proyectos. Lo que se evidenció fue que las falencias de recursos y de organización minaron las posibilidades de desarrollar proyectos —o siquiera proponerlos—. Por último, en los informes recalcan mucho una constante obstrucción al acceso de la información, que llegaba a ser contradictoria y que no permitía saber en realidad cuál era el estado de la entidad en temas administrativos y económicos.

Como parte de estas evaluaciones, la Procuraduría General de la Nación lanzó un informe preventivo (2015) buscando que la entidad lograra, en cierta medida, recuperarse después de las auditorías de la Contraloría, sin embargo, independientemente de los esfuerzos, las falencias venían desde el 2010 y los cambios que proponían eran tan drásticos y profundos que lo más seguro era la liquidación de sus funciones, para así finalizar los procesos que llevaba y saldar las cuentas pendientes.

Finalmente, la participación del Incoder en la política pública nos puede develar cómo los factores contextuales, políticos y económicos pueden ser un determinante para las dinámicas en dos escenarios distintos de la acción conjunta, por un lado, la entidad como gestor independiente en temas agrarios y por otro lado como actor dentro de una política pública.

Si bien la ley estipula sus objetivos y funciones, la falta de coordinación con otros actores y la baja capacidad institucional llevaron a que la entidad entrara en un espiral de iniciar proyectos, pero que a la hora de implementarlos fuera casi imposible. Si bien, había una participación de una gran cantidad de actores proponiendo proyectos y gestionándolos, también había desconfianza, la cual conllevó a una posterior deslegitimación del proceder de la entidad, limitando la capacidad de generar redes e implementación de proyectos por factores administrativos y la carga que ya tenía de la fusión anterior, que terminó en su liquidación.

Pese a todos los esfuerzos, el Gobierno, en cabeza de Juan Manuel Santos, decidió liquidar por completo la entidad para darle paso a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART). Estas agencias entrarían a cumplir las funciones del Incoder en la política pública; al fin y al cabo, se volvieron a repartir las funciones que por la carga que representaban no permitieron la actividad de Incoder.

Conclusiones

Es posible evidenciar que en el caso expuesto se vislumbra el comportamiento de las variables de la acción conjunta y su configuración como un elemento central a la hora de la gestión de una política pública. Respondiendo a la pregunta de investigación planteada, se evidenció que existen múltiples factores que pueden determinar las condiciones en que se da la acción conjunta, principalmente: la capacidad institucional y la coordinación entre actores, aunque también está la claridad de la información, la distribución de tareas, los recursos, los costos de negociación, etc. Lo que permite una mejor gestión del proyecto y lograr los objetivos planteados.

La coordinación se establece como una variable de mayor relevancia, por la articulación entre actores y porque en escenarios donde priman el individualismos y los intereses particulares consecuencias como la desconfianza llevan a la imposibilidad de llevar otros procesos adelante; además, se pierde una posible optimización de recursos y paralelamente aumenta los costos de la gestión de una política por la falta de disposición de los actores, que dentro

de la acción conjunta es fundamental para la cooperación de manera vertical entre entidades territoriales con el centro y de manera horizontal entre los gestores y la población objetivo del programa.

La capacidad institucional, por otra parte, en estos contextos, se enfoca principalmente en «resolver los problemas administrativos y de la sociedad para lo que fueron creados» (Nelissen, 2002, como es citado por Ospina, 2002, p. 6), es decir, que se centra en enfocarse sobre la eficacia y eficiencia de los proyectos. Es una herramienta que le permite a distintos actores aprovechar las oportunidades y los recursos que brinda en pro de buscar e implementar una solución.

Al ponerlos todos en un panorama completo se evidencia la interrelación entre todos. En ese orden de ideas, la acción conjunta hace parte del entramado de funcionamiento dentro de la política pública y, por ende, en su implementación, teniendo así un papel transversal dentro de los conceptos y las distintas interacciones que se puedan originar en el proceso.

Llegado a este punto, propongo una definición de acción conjunta que recoge los conceptos teóricos expuestos durante esta investigación —se buscó que el concepto fuera dinámico a la hora a usarlo para distintos contextos—: es un entramado de actores que se da por medio de redes, inter o intra sectoriales, que hace parte continua de la gestión de un proyecto, donde además confluyen distintos intereses, perspectivas y capacidades, las cuales generan sinergias sobre las acciones o los recursos necesarios para completar los objetivos planteados.

Referente a las políticas públicas, los problemas en la actualidad son multidimensionales y multicausales, donde coinciden infinidad de actores y que desembocan en su mayoría en problemas estructurales o con una profundidad mayor a lo manifestado por los formuladores. Los conceptos teóricos, los instrumentos y las metodologías, aunque no pierden vigencia, muchos son difíciles de adaptarlos a las condiciones actuales, esto tiende a abrir la brecha ya existente entre las decisiones teóricas y la realidad de su aplicación. «En las palabras de Popper y Kuhn, la realidad se percibe a través de una teoría o marco, y la teoría que se elige determina qué problema se ve» (Parsons, 2007, p. 120). En otras palabras, cada persona ve un problema desde sus ojos y cada mirada implica una particularidad del problema.

El Incofer, como participante de la gestión de la política pública de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, incumplió en gran medida los objetivos que tenía, esto afectó de igual manera el desempeño de la política en ese aspecto (adjudicación de baldíos y entrega de predios a víctimas). Esto confirma la hipótesis planteada, pues se demostró que la disminución de la capacidad institucional y de la coordinación entre actores hace imposible la ejecución de proyectos y funciones.

Es necesario aclarar que este caso usado solo es una arista de una política pública mucho más grande, que presenta infinidad de problemas estudiados por otros autores. Esta investigación busca que, a partir de los factores expuestos, más adelante se amplíe a otros aspectos de esta misma política o que se busque universalizar una manera de minimizar estos factores para futuros proyectos.

Bibliografía

Aguilar, C., y Lima, M. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? Contribuciones a las ciencias sociales, 15.

Aguilar, L., Compilador, V., y Porrúa, M. (1993). *La implementación de las políticas públicas* http://ibcm.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/EYPP_Aguilar_Villanueva_2_Unidad_2.pdf.

Aguilar, L. (1993). *Antologías de política pública*. México, Porrúa. Varias ediciones.

Arenilla Sáez, M. (2017). Innovación social y capacidad institucional en Latinoamérica. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 67, 33-68.

Arroyave, S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política*, 1(1), 95-111.

Bardach, E. (1977). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, Massachusetts Institute of Technology Press.

- Cano, L. F. (2014). La narrativa de las políticas públicas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. *Papel Político*, 19(2). pp. 435-458.
<http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.PAPO19-2.nppj>.
- Canto, M. (2002). Introducción a las políticas públicas, en: Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio. MCD, México.
- Canto, M. (coord.) (2002). Lo cívico en lo público. Estrategias y herramientas de incidencia ciudadana en las políticas públicas, México.
- Cardozo, M. (2009). Evaluación y metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social. UAM-X.
- Cepal. (2006). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Cepal. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2810-politica-politicas-publicas-procesos-reforma-america-latina>
- Colombia. (1961). «Ley 135 del 13 de diciembre de 1961, sobre reforma social agraria» en *Diario Oficial*, núm. 30.691 de 20 de diciembre de 1961.
- Colombia. (1994). «Ley 160 del 3 de agosto de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones», en *Diario Oficial*, núm. 41.479, de 5 de agosto de 1994.
- Colombia. (2014). «Ley 1448 del 10 de junio de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones», en *Diario Oficial*, núm. 48.096 de 10 de junio de 2011.
- Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2003, 21 de mayo). «Decreto número 1300 del 21 de mayo de 2003, por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura», en *Diario Oficial*, núm. 45.196, 23 de mayo del 2003.

Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2015, 7 de diciembre). «Decreto número 2365 del 7 de diciembre de 2015, por el cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones», en *Diario Oficial*, núm. 49.719, 7 de diciembre de 2015.

Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, (2016, 15 de noviembre). «Decreto número 1850 del 15 de noviembre de 2016, por medio del cual se modifican los artículos 16 y 22 del Decreto 2365 del 2015 se adoptan medidas con ocasión del cierre de la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER en Liquidación, y se dictan otras disposiciones», en *Diario Oficial*, núm. 50.058, de 15 de noviembre de 2016.

Contraloría General de la República. (2010). Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder.
<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/396366/INCODER+2010.pdf/13b1e60b-5a79-453a-96f2-8c976b81f826?version=1.0>.

———. (2011). «Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder».
<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/396366/INCODER+2010.pdf/13b1e60b-5a79-453a-96f2-8c976b81f826?version=1.0>.

———. (2012). «Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder».
<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/479032/INCODER+VIG+2011.pdf/95b4e681-f979-49e8-bee1-40af21adea00?version=1.0>.

———. (2013). «Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder».
<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/479040/INCODER+2013+-+Informe.pdf/552eec1c-3351-4d76-a2d0-6a1e6b725ef0?version=1.0>

———. (2014). «Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder».

<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/479044/INCODER+-+Informe+vigencia+fiscal+2014+-+CGR-CDSA+00736.pdf/920114c3-3e19-4d78-a183-af02c2d35600?version=1.0>.

———. (2015). «Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder».

<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/479048/INCODER+2015+-+No.+00759.pdf/032aa8d8-ff41-4dac-bc73-edc784b0699f?version=1.0>.

Díaz, A. (2020). *Fortalecimiento de la capacidad institucional territorial del municipio de Socha, Boyacá mediante un modelo de asociatividad y colaboración público-privado*. Pontificia Universidad Javeriana.

<http://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/51217>.

Dussauge, M. (2018). *Implementación de Políticas Públicas: Una mirada a 45 años de discusiones académicas*.

Elmore, R. (1980). «*Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision*» en *Political Science Quarterly*, vol. 94, núm. 4.

El Espectador. (2015). «Incoder, una implosión de funciones». [En línea]

<https://www.elespectador.com/economia/incoder-una-implosion-de-funciones-article-603625/>.

El Espectador. (2021). «Abecé de la discusión de baldíos que adelanta la Corte

Constitucional». [En línea] <https://www.elespectador.com/judicial/abece-de-la-discusion-de-baldios-que-adelanta-la-corte-constitucional-article/>.

Gallagher, S. (2013). Coordinación y creación de sentido en la atención conjunta y la acción conjunta. J. González (ed.). *Epistemology and Cognitive Science*. Pp. 223-245.

- Gómez-Espinosa, J. A. (2016). Organización y descripción documental del Programa de Adquisición de Tierras (Antioquia), Incora 1964-2002. *Revista Interamericana de Bibliotecología*, 39(2), 173-188.
- Habermas, J. (1973). La esfera de lo público.
<http://148.206.53.230/revistasuam/dialectica/include/getdoc.php?id=307&article=328&mode=pdf>.
- Heclo, A. Wildavsky. (1975). «The Private Government of Public Money», Macmillan, London.
- Hernández, G. (1999). El análisis de las políticas públicas: una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, 4, 80-91.
- Jiménez, J. M. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Analecta Política*, 2(3), 141-164.
- Klijn, E. «Policy Networks: An Overview» in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F. (eds) (1998) *Managing Complex Networks*. Sage, London, Development.
- López Rodríguez, Jenny Elisa, Olga Lucía Salamanca, y André-Noël Roth Deubel. *La implementación de políticas públicas y la paz: reflexiones y estudios de casos en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia, 2020.
- Lahera, E. (2004). «Introducción a las políticas públicas». FCE. Chile.
- Lasswell, H. (1971). La concepción emergente de las ciencias políticas, en Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy*, Nueva York: Russell Sage Foundation, 2ª ed.
- Majone, G. (1989). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México, D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica
- Martínez Nogueira, R. (1995). *Análisis de políticas públicas*.

- Martínez Nogueira, R. (2009). *La coherencia y la coordinación de las políticas públicas: Aspectos conceptuales y experiencias*.
- Medellín P. (2004). «La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad». Chile. Serie: Políticas Sociales, núm. 93, Cepal.
- Mény, Yves y Jean-Claude Thoenig. (1992). *Las políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Mora, S. (2006). *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*. UNAM.
- Muller, P., Jolly, J. F., & Vargas, C. S. (2010). *Las políticas públicas, 3.a ed.* Universidad Externado.
- Ospina, Sonia. (2002). *Construyendo capacidad institucional en América Latina: papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. Portugal.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso.
- Peña, Víctor S. (2011). Apuntes teóricos sobre la implementación de políticas públicas. *Encrucijada, Revista Electrónica Del Centro de Estudios En Administración Pública*, (9). <http://revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/view/58470>.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas de Washington se frustran en Oakland*. http://orga.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Pressman-Wildavsky_Oklahoma.pdf.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1973). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, Berkeley: University of California Press.

Pro, J. (2017). El modelo francés en la construcción del Estado español: el momento moderado. *Revista de Estudios Políticos*, 175, 299-329.

<http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.175.10>

Procuraduría General de la Nación, Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios.

(2015). «Reflexiones sobre el Incoder y la institucionalidad agraria en Colombia».

https://verdadabierta.com/com-docman?file=1219-informe-de-la-procuraduria-agraria-sobre-gestion-del-incoder-abril-de-2015&category_slug=tierras&Itemid=267.

Repetto, F., Fernández, J. P., (2012). Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: Cippec y Unicef.

Revista Semillas. (2015, octubre 13). *Reflexiones sobre el Incoder y la institucionalidad agraria en Colombia-Semilla*. <https://www.semillas.org.co/es/reflexiones-sobre-el-incoder-y-la-institucionalidad-agraria-en-colombia>.

Revuelta, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Dikaion*, 21(016), 135-156.

http://www.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/4a7899_laimplementaciondepolicaspublicasrevueltabarquero.pdf.

Rodríguez, N. y Vassallo, M. (2010). Coordinación interinstitucional para construir capital social que favorezca procesos de desarrollo rural. *Agrociencia Uruguay*, 14(2), 103-114.

Rosas, A. (2019). Capacidad institucional: Revisión del concepto y ejes de análisis.

DAAPGE: Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, 19(32), 81-107. Argentina.

Roth Deubel, A.-N. (2002). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación* 1.ª edición. Ed. Aurora.

Roth Deubel, A.-N. (2009). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación* 7.ª edición. Ed. Aurora.

- Roth Deubel, André-Noël (2009). La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la «Red de Apoyo Social». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (45),161-186.[fecha de Consulta 22 de junio de 2021]. ISSN: 1315-2378.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533676007>.
- Sabatier, P. y Mazmanian, D. (2003). La implementación de la política pública: un marco de análisis. En L. F. Aguilar Villanueva (ed.), *La implementación de las políticas* (pp. 323-372). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Sebanz, Natalie, Harold Bekkering y Günther Knoblich (2006), «Joint Action: Bodies and Minds Moving Together», en *Trends in Cognitive Sciences*, vol. 10, núm. 2, pp. 70-76
- Semana*. (2016). «El Incoder se liquidó por los graves problemas de corrupción». [En línea] <https://www.com/impacto/articulo/incoder-se-liquidado-por-los-graves-problemas-de-corrupcion/36751/>.
- Stein, E. y Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y gobierno*, 13(2), 393-416.
- Stoker, G. (marzo de 1998). El «buen gobierno» como teoría: cinco propuestas. (Unesco, Ed.) *Revista Internacional de Ciencias Sociales* (155).
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid. INAP.
- Tamayo Sáenz, Manuel. (1997). «El análisis de las políticas públicas», *La nueva administración pública*, Rafael Bañón y Ernesto Castillo (comps.), Madrid, Alianza editorial.
- Villaveces, N. y Sánchez, F., (2015). «Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia», Universidad del Rosario, Facultad de Economía, Bogotá.
- Zurbriggen, C. (2011b). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos (México, D.F.)*, 24(66), 181-209. Recuperado en 02 de diciembre de 2020, de

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200008&lng=es&tlng=es.](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200008&lng=es&tlng=es)