

**ANÁLISIS DE LA EFICACIA DE LA POLÍTICA NACIONAL DEL OCÉANO Y DE  
LOS ESPACIOS COSTEROS**

**JORGE TORRES MARTÍNEZ**

**TRABAJO DE GRADO**

**DIRECTOR: ANDRÉS FELIPE MORA CORTÉS, PROFESOR ASISTENTE TC  
DPCNPOL, DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS  
BOGOTÁ  
2016**

Nota de Aceptación

---

---

---

---

Presidente del Jurado

---

Jurado

---

Jurado

Bogotá, julio 16 de 2016

## AGRADECIMIENTOS

Doy gracias a Dios por todas las cosas buenas que me ha regalado en la vida, por haberme siempre protegido y por darme la maravillosa familia que tengo. A mi patria Colombia por haberme permitido el honor de defenderla en armas sobre el mar. A mi Armada Nacional que me dio el noble título de caballero del mar y me llenó de orgullo en cada cargo que me entrega para servir a mi país. Agradezco a mi familia, a mis padres que me regalaron la vida y me dieron una educación de valores y principios, a Claudia mi esposa quien siempre está a mi lado apoyándome en las faenas más duras y finalmente doy gracias a mis hijos, Daniela, Andrés y Juan Felipe quienes le dan alegría a mi existir y me enseñan día a día que lo más importante en la vida es el amor.

Agradezco a la Pontificia Universidad Javeriana, a sus directivos, docentes y personal auxiliar por todas las enseñanzas y apoyo. Agradezco el profesionalismo de los docentes de la maestría de Estudios Políticos y agradezco muy especialmente a mi tutor Andrés Felipe Mora Cortés, quien tomó como propio este trabajo y que gracias a su decidido esfuerzo y dedicación me transmitió todos los conocimientos para finalmente llegar a un puerto feliz.

## CONTENIDO

	pág.
<u>INTRODUCCIÓN</u>	10
1 <u>CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE LOS OCÉANOS Y LOS ESPACIOS COSTEROS</u>	12
1.1 ANÁLISIS DE LOS OBJETIVOS DE LA PNOEC	14
1.2 ASPECTOS TRANSVERSALES QUE DIRECCIONAN LA POLÍTICA NACIONAL DEL OCÉANO Y LOS ESPACIOS COSTEROS	17
1.3 ÁREAS TEMÁTICAS	19
1.4 PLAN DE ACCIÓN DE LA PNOEC	20
1.4.1 Estructuración del plan de acción de la PNOEC	21
1.4.2 Estadística del plan de acción de la PNOEC	22
1.4.3 Análisis de formulación de indicadores	23
1.4.4 Análisis de la información de indicadores SINOC	25
1.5 ANÁLISIS DE LA EFICACIA DE LA PNOEC	27
2 <u>MARCO TEÓRICO PARA LOGRAR LA EFICACIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS</u>	30
2.1 DEFINICIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA	31
2.2 ELEMENTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	35
2.2.1 Los problemas públicos	35
2.2.2 La información	36
2.2.3 La ideología	37
2.2.4 El poder - autoridad	38
2.3 IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES DE LA POLÍTICA PÚBLICA	38
2.4 RACIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y DE LOS ACTORES	41
2.5 FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	42
2.5.1 Coordinación de los actores	43
2.5.2 Coordinación de organizaciones	46
2.6 MEDIO DECISIONAL CENTRAL	48
2.7 LAS RELACIONES ENTRE ACTORES - MEDIADORES	52
2.8 ACCIÓN COLECTIVA	54

2.9	EFICACIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	59
3	<a href="#"><u>ANÁLISIS DE LA POLÍTICA NACIONAL DEL OCÉANO Y LOS ESPACIOS COSTEROS</u></a>	61
3.1	ORIGEN DE LA POLÍTICA NACIONAL DEL OCÉANO Y DE LOS ESPACIOS COSTEROS	63
3.2	REFERENCIAL DE LA POLÍTICA NACIONAL DEL OCÉANO Y LOS ESPACIOS COSTEROS	65
3.3	DEFINICIÓN DE LOS ACTORES DE LA PNOEC	71
3.4	FORMACIÓN DE CÍRCULOS DECISIONALES EN LA PNOEC	73
3.5	LA ACCIÓN COLECTIVA Y LAS REGLAS PARA LA COORDINACIÓN DE LOS ACTORES DE LA PNOEC	75
3.6	ARTICULACIÓN CON OTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS SECTORIALES	78
4	<a href="#"><u>CONCLUSIONES</u></a>	85
5	<a href="#"><u>RECOMENDACIONES</u></a>	87
	<a href="#"><u>BIBLIOGRAFÍA</u></a>	89
	ANEXOS	94

## LISTA DE TABLAS

	pág.
Tabla 1. Estadística Plan de Acción PNOEC	23
Tabla 2. Resultado indicadores Desarrollo Económico	26
Tabla 3. Resultado indicadores “Desarrollo Territorial y Desarrollo del Ambiente Marino y Costero”	26

## LISTA DE ANEXOS

	pág.
Anexo A. INFORMACIÓN DE INDICADORES SINOC	94
Anexo B. ENTREVISTA DE FUNCIONARIOS DEL CNI-PENOEC	95

## GLOSARIO

**ENTIDAD:** Colectividad considerada como unidad y en especial, cualquier corporación compañía, institución, etc., tomada como persona jurídica.

**INSTITUCIÓN:** Colección metódica de los principios o elementos de una ciencia, de un arte, etc.

**ORGANIZACIÓN:** Asociación de personas regulada por un conjunto de normas en función de determinados fines.

## RESUMEN

En el presente trabajo se tratan tres tópicos. Inicialmente se realiza una caracterización de cómo fue formulada la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros, detallando cuál es su estructura, cuál es su objetivo general, cómo están compuestas sus áreas temáticas y cómo a partir de sus planteamientos se establecen las líneas de acción. Se revisa el Plan de Acción derivado de la Política analizando la composición de sus acciones, actividades e indicadores. Finalmente se efectúa una evaluación de la eficacia de la política sobre la base de los resultados arrojados en el cumplimiento y seguimiento de los indicadores.

En el segundo tópico, se realiza una revisión de la teoría presentada por diferentes autores sobre los elementos que son esenciales para que una política pública sea eficaz, analizando principalmente la coordinación de los actores que la formularon, el referencial para determinar el problema social, los círculos decisionales en los que se desenvuelven los actores y se analiza las reglas de la acción colectiva, con el fin de establecer qué conexión se debe presentar entre los actores para la formulación e implementación de una política pública.

En el último tópico, se realiza un análisis desde las teorías presentadas con respecto a la estructuración de la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros tratada en la caracterización del primer tópico, efectuando entrevistas a los funcionarios que trabajaron la formulación e implementación, logrando testimonios de los responsables actuales del seguimiento y de los resultados conseguidos por los indicadores. Con el fin de obtener unas conclusiones y generar unas recomendaciones para el mejoramiento de la Política.

### Palabras Claves:

Política pública, eficacia, océano, espacios costeros, referencial, círculos decisionales, acción colectiva.

## INTRODUCCIÓN

Colombia es un país marítimamente privilegiado, tener costas en los dos océanos más grandes del planeta, estar ubicada geográficamente equidistante de todos los centros de producción mundial, como Europa, África, Oceanía, lejano Oriente y asimismo poder ser el puente de unión comercial entre Asia y Europa es algo sumamente favorable. Además, poseer un enorme potencial en explotación pesquera y de hidrocarburos costa afuera, playas y paisajes envidiables para el turismo recreativo y deportivo es una gran ventaja sobre muchas otras naciones. Casi la mitad del territorio de Colombia está compuesto por mar, se tiene una extensión de 2.900 kilómetros de costas en el Caribe y en el Pacífico, además se cuenta con un gran territorio insular en el Caribe. Son atributos que ineludiblemente deben ser aprovechados para proyectar el Desarrollo Nacional.

Pero estas características favorables no han sido aprovechadas de una manera razonable para que influyan de forma positiva en el desarrollo económico y el bienestar de los colombianos. La zona costera no es un foco de desarrollo social y de producción para el resto del país, hay enormes potencialidades que deben ser desarrolladas y aprovechadas al máximo en todos los campos.

Se presenta una gran oportunidad de mercado en el transporte marítimo por la posición equidistante a los grandes centros de producción y consumo, Colombia debe aprovechar sus recursos marítimos, la pesca, exploración costa fuera, el turismo e incluso ampliar la industria de construcción naval. Lo anterior desarrollando una industria que produzca de una manera sostenible y amigable con el medio ambiente para el crecimiento económico nacional.

Pero las aspiraciones expuestas no es posible alcanzarlas sin una verdadera conciencia marítima, que se encuentre alineada con una política de desarrollo en los aspectos antes mencionados, conservación de recursos naturales y explotación sostenible. Para lograr desarrollar las anteriores potencialidades,

Colombia debe igualmente desarrollar su Poder Naval representado en la Armada, la marina mercante y por supuesto en una fortalecida autoridad marítima.

Las anteriores consideraciones son razones más que poderosas para evaluar si la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros es eficaz, a partir del análisis de la coordinación de los actores formuladores, con el fin de generar recomendaciones para mejorarla y así lograr una política de los océanos y de los espacios costeros que sea moderna, futurista, ecológica y sobre todo que tenga características de formulación para que su implementación sea eficaz en todos los aspectos en que se proyecte.

En el presente trabajo se verificará cuál es la caracterización de la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros y de su Plan de Acción con el fin de evaluar su eficacia. Con la hipótesis que la eficacia de una política pública se puede alcanzar con la coordinación de sus actores para la formulación e implementación, se realizará una revisión teórica que establezca los parámetros de coordinación entre los actores dentro del proceso de una política pública, verificando si se determinó un referencial para identificar el problema social, igualmente si se establecieron círculos decisionales de actores en los cuales interactuaron mediadores.

Finalmente, con la referencia teórica y la caracterización de la Política, se realizará un análisis sobre cuál fue la coordinación y reglas que se establecieron entre los diferentes actores de la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros para lograr su eficacia. Con el anterior análisis se establecerán unas conclusiones que servirán de base para estructurar las recomendaciones de mejora de la Política.

## 1. CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DEL OCÉANO Y LOS ESPACIOS COSTEROS

En este capítulo se realiza una descripción completa de la estructura de la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros, identificando los principios orientadores, los objetivos propuestos, los aspectos transversales y el contenido de la Política en sus Áreas Temáticas y sus Líneas de Acción. Después se describe la conformación del Plan de Acción, realizando un análisis de la formulación de los indicadores y un análisis del reporte de cumplimiento de los mismos. Esta caracterización de la Política se realiza con dos objetivos, para conocer cómo está compuesto el documento base del presente trabajo de investigación y para realizar una evaluación de la eficacia de la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros.

La Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros es un documento liderado en su creación por la Comisión Colombiana del Océano (CCO) desde el 2001, año en el que se promulgó el documento denominado “Proyecto de Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros”, primer paso para consolidar una política que buscaba mejorar la calidad de vida de los colombianos a través del empleo sostenible y cuidado de los recursos naturales marinos y costeros (CCO, 2008, p.11), creando el derrotero para que los diferentes sectores del Gobierno Nacional tuvieran una carta de navegación que guíe a Colombia a un despertar marítimo.

En el año 2006 finalmente se publicó la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros. Como presentación de la Política, el presidente de la CCO, Francisco Santos Calderón, expresa que fue concebida de una manera proactiva, adelantándose al conocimiento y al entendimiento que el país poseía sobre el medio marino y no sobre la propuesta de solución de problemas entorno al mar y sus zonas costeras (CCO, 2008, p. 10); esta afirmación le da una particularidad muy especial a esta Política, pues no busca remediar situaciones problemáticas

para la comunidad, es decir, no se trazó sobre la búsqueda de soluciones a los problemas públicos<sup>1</sup>. Lo anterior puede entenderse como una contradicción de lo que es en sí, el origen de una política pública.

La Secretaría Ejecutiva de la CCO, personificada por el Capitán de Fragata Julián Augusto Reyna Moreno, lideró el análisis y la formulación de la PNOEC, convirtiéndose en un coordinador que convocó reuniones intersectoriales e interinstitucionales, donde participaron técnicos y especialistas de sectores gubernamentales y privados, quienes aportaron sus conocimientos sobre el sector marítimo. Este grupo de expertos realizó un primer documento en el 2002 denominado “Lineamientos de la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros”. Este primer documento evolucionó y dio pie en el 2006 a la política actual, la cual articula lo planteado en el “Documento 2019 Visión Colombia II Centenario” y los Planes de Desarrollo del Gobierno Nacional.

La Secretaría Ejecutiva de la CCO creó el Comité Interinstitucional de la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros (CNI-PNOEC) encargada de formular la Política, este comité fue conformado por los funcionarios representantes de las siguientes entidades gubernamentales: Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Defensa, Armada Nacional; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Minas y Energía; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Ministerio de Educación; Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Ministerio de Transporte; Ministerio de Cultura; Departamento Nacional de Planeación; Dirección General Marítima (DIMAR); Colciencias; Asociación Colombiana de Universidades (Ascun); Asociación Colombiana de Empresarios (Andi); Dirección de Atención de Desastres (DPAD); Instituto Colombiano de Antropología e Historia; Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam); Instituto Colombiano de Desarrollo

---

<sup>1</sup> Santiago Arroyave Alzate en su artículo “Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos” expone que en las políticas públicas se presenta un momento inicial que consiste en la identificación del problema, es decir, cuando hay una diferencia entre lo que hay y lo que debería ser. De este punto nace y se origina todo el proceso de la política pública.

Rural (Incoder); Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (Invemar); Superintendencia de Puertos y Transporte; Unidad Administrativa Especial del sistema de Parques Nacionales Naturales y la Liga Marítima de Colombia. Un total de veintitrés instituciones representadas por cuarenta y cinco miembros diferentes.

La Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros abre con la definición de Intereses Marítimos Nacionales, entendidos éstos como una de las partes que conforman el Poder Marítimo de una nación junto al Poder Naval, el cual está conformado por la Fuerza Naval Organizada, es decir buques de guerra, submarinos y unidades aeronavales, soportadas logísticamente por bases navales tripulados por personal militar, esta Fuerza Naval Organizada tiene como misión proteger los intereses marítimos de amenazas externas.

Seguido a lo anterior, se presentan los cinco principios orientadores de la Política: Unidad Territorial del Estado, Interés del Estado, Equilibrio entre Desarrollo Económico y Sostenibilidad, Enfoque Multisectorial y Multidisciplinario, y Participación Comunitaria. Además, se explican los aspectos transversales que permean los distintos componentes de la Política: Asuntos Internacionales, Asuntos Intersectoriales y Asuntos Científicos, Tecnológicos y de innovación.

### 1.1 ANÁLISIS DE LOS OBJETIVOS DE LA PNOEC

Conociendo el objetivo de la PNOEC se puede determinar cuál era la visión que tenían los actores formuladores y a partir de esto evaluar si la Política ha sido eficaz en el cumplimiento de su objetivo general.

Objetivo General.

El objetivo de la Política del Océano es: “Promover el desarrollo sostenible del océano y de los espacios costeros, así como de los intereses marítimos de la Nación, mediante la estructuración concertada y la puesta en marcha de estrategias que permitan garantizar la cabal administración, aprovechamiento económico, beneficio público, conservación del ambiente, desarrollo socio cultural, vigilancia y control de dichos espacios jurisdiccionales” (CCO, 2008, p.15).

En el objetivo general se presentan dos ideas: primero promover el desarrollo sostenible del océano y de los espacios costeros, y segundo promover el desarrollo sostenible de los intereses marítimos de la Nación. Estas dos ideas no tienen la dirección de solucionar un problema social puntual, además son de gran envergadura y tienen unos alcances muy grandes.

Promover los intereses marítimos es una tarea titánica de unas dimensiones enormes, estos intereses se describen en la misma PNOEC así:

- a. Salvaguardar la soberanía e integridad del territorio nacional.
- b. Establecer un ordenamiento marino-costero
- c. Preservar el ambiente marino-costero y aprovechar de manera sostenible los recursos naturales, promoviendo el desarrollo socio económico nacional.
- d. Fomentar el reconocimiento de la cultura marítima nacional, promoviendo la educación en temas del mar, desarrollo en investigación científica, tecnológica y de innovación en la región marina y costera del país.

Sobre la base de la anterior definición de intereses marítimos nacionales se concretaron las líneas de acción, asignando tareas a los diferentes ministerios y a las entidades estatales para su cumplimiento.

Objetivos Específicos.

En el Plan de Acción de la Política se establecieron cinco objetivos específicos, uno por cada área temática. Los objetivos de una política deben reflejar una idea de cambio (Arroyave, 2011), él piensa en la búsqueda de una situación favorable para las condiciones actuales. Desafortunadamente, los objetivos específicos de las áreas temáticas de la PNOEC no reflejan este cambio de estatus quo, manejando en su redacción verbos blandos<sup>2</sup> como promover, facilitar o impulsar; verbos que no dan claridad a la acción y que no permiten establecer el punto de llegada del objetivo.

---

<sup>2</sup> Los verbos blandos son los verbos identificados por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) en el documento Guía para la construcción de indicadores de gestión como verbos que no dan claridad a la acción y que pueden ser interpretados de diferentes maneras.

El objetivo específico del área temática Desarrollo Interinstitucional es “Coordinar acciones que permitan fortalecer el desarrollo interinstitucional del territorio marino costero colombiano a nivel local, regional y nacional” (CCO, 2014, p.17). El problema con este objetivo es que no abarca todas las líneas de acción del área temática, lo cual se traduce en que no todas las líneas de acción tengan indicador para evaluar. Este objetivo maneja un propósito, que clarifica en gran medida que es lo que se quiere conseguir al final del proceso.

El área de Desarrollo Económico se planteó el objetivo de “Promover y facilitar el desarrollo de actividades productivas ambientalmente sostenibles que aporten a la competitividad de los sectores productivos y al bienestar social de las poblaciones costeras e insulares” (CCO, 2014, p.21), objetivo que no refleja un cambio sustancialmente positivo para el sector productivo marino o costero. Con un objetivo tan laxo, difícilmente se logrará un aumento en la producción de pesca, aumento en el transporte marítimo y la industria turística, mejoras en la infraestructura portuaria y mayor explotación de los diferentes recursos mineros y energéticos.

Las áreas temáticas de Desarrollo Territorial y Desarrollo del Ambiente Oceánico y Costero, que en el Plan de Acción cambia de nombre por el de “Desarrollo Territorial y del Ambiente Marino y Costero”, comparten un solo objetivo específico “Impulsar la inclusión de la gestión ambiental y el manejo integrado del territorio marino costero en los diferentes instrumentos de planificación nacional, regional y local” (CCO, 2008, p.27) lo cual es una debilidad, además que este objetivo ignora la gran mayoría de las líneas de acción y establece una meta muy somera que se limita a buscar la inclusión de instrumentos de planificación.

El objetivo del área temática de Desarrollo Sociocultural “Promover la investigación, valoración, protección y divulgación del patrimonio material, las manifestaciones inmateriales y los bienes arqueológicos que componen el patrimonio cultural existente en los espacios oceánicos, costeros e insulares” (CCO, 2008, p.35), en este objetivo se deja por fuera las líneas de acción de

Cultura y Educación Marítima inclinándose por la investigación y por la divulgación del patrimonio cultural.

En conclusión los objetivos en general, no tienen bien definidos sus alcances, manejan verbos blandos en su redacción que no dan claridad a la acción, no abarcan todas las líneas de acción de las áreas temáticas y no reflejan un cambio sustancialmente positivo en la situación actual. Lo anterior deja ver que se presentan problemas en la formulación de la PNOEC, los cuales, en el siguiente capítulo se verificarán si pueden estar relacionados con la coordinación de los actores.

## 1.2 ASPECTOS TRANSVERSALES QUE DIRECCIONAN LA POLÍTICA NACIONAL DEL OCÉANO Y LOS ESPACIOS COSTEROS

La Política Nacional del Océano contiene unos parámetros que fueron denominados aspectos transversales, que tienen que ver con los diferentes temas tratados en la Política. Estos aspectos deben ser tenidos en cuenta al plantear objetivos, acciones y actividades, ya que son de suma importancia y requieren ser observados y mantenidos a lo largo de toda la formulación de la Política, a través de ellos se puede determinar cuál es el impacto de los indicadores y así establecer la eficacia de la PNOEC.

En la PNOEC se tratan tres aspectos transversales, el primero son los “Asuntos Internacionales”, dirigido a ocho proposiciones así:

Apego a los principios y normas de Derecho Internacional ratificados por Colombia, la igualdad soberana, la no intervención en asuntos internos de otros Estados, el cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas, la solución pacífica de controversias y la obligación de cooperación entre los Estados.

La segunda proposición estratégica es la defensa de la soberanía nacional y el desarrollo integral de sus fronteras terrestres y marítimas, en este objetivo se resalta que el Estado colombiano ejerce plenamente su soberanía en sus aguas jurisdiccionales, su plataforma continental y sus espacios costeros.

La tercera proposición es la defensa y promoción de los intereses marítimos nacionales en el escenario multilateral, en este objetivo se deja claro que la política exterior de Colombia es mantener un compromiso con el multilateralismo en asuntos marítimos.

La cuarta proposición es la consolidación de las relaciones estratégicas internacionales, buscando con los actores públicos y privados, mantener y fortalecer una acción que busque el desarrollo marítimo y costero. Igualmente, Colombia buscará prevenir la sobre explotación de los recursos marinos.

La quinta trata sobre la negociación, la suscripción y el seguimiento de los tratados internacionales en materia marítima y costera, en esta proposición se busca con el liderato del Ministerio de Relaciones Internacionales que las instituciones involucradas realicen la asesoría correspondiente con el propósito de adelantar las acciones correspondientes para el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos.

La cooperación internacional en el ámbito marítimo y costero es la sexta proposición en la cual se busca formular una guía que pretende fortalecer diversos sectores de la economía nacional. La séptima proposición trata sobre el apoyo a los ciudadanos en el ámbito marítimo y costero, donde se busca su realización a través de las instituciones para que se logre el impulso al desarrollo social y económico con la apertura de mercados y servicios en el exterior. Por último, la octava proposición va encaminada al fortalecimiento institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores para los asuntos marítimos y costeros.

El segundo aspecto transversal tratado por la PNOEC es “Asuntos científicos, tecnológicos y de innovación”, este aspecto va dirigido principalmente al aprovechamiento sostenible de los recursos costero-marinos, así como las zonas costeras por medio del fortalecimiento de las bases científicas y tecnológicas para el manejo integral.

El tercer aspecto transversal son los “Asuntos institucionales”, el propósito es desarrollar un marco oceanopolítico que valore la influencia del mar en el ciclo vital del Estado. Además, este aspecto busca el compromiso de las entidades e instituciones estatales logrando que se involucren y se comprometan de una manera que sean capaces de adelantar proyectos y tareas de manera conjunta y coordinada.

### 1.3 ÁREAS TEMÁTICAS

Las Áreas Temáticas son el cuerpo en sí de la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros, en ellas están contenidos los lineamientos para desarrollar las acciones, las actividades y los indicadores, de su cumplimiento radica la eficacia de la Política. A continuación se presenta el contenido pormenorizado de cada Área Temática.

En la PNOEC se desarrollan e identifican cinco áreas temáticas:

- *Desarrollo Institucional:* donde se incluyen acciones relacionadas con el Poder Naval y la Autoridad Marítima representado en la Armada Nacional y la DIMAR respectivamente. Las líneas de acción que se proponen en esta área van encaminadas a garantizar la vigilancia y control de las aguas jurisdiccionales contempladas en el mantenimiento de los medios navales, en su remplazo y modernización. A través del Ministerio de Defensa, representado en la Armada Nacional se asegurará un Poder Naval acorde a las potenciales amenazas, con la capacidad de garantizar la defensa de la independencia, la soberanía y la integridad territorial. Con los medios disponibles se buscará evitar el uso ilegal de los espacios marinos, se ejercerá control de la contaminación y la protección de la vida humana en el mar. Se buscará fortalecer el concepto de seguridad marítima a través del comité nacional de protección y de los comités regionales de protección.
- *Desarrollo Económico:* dirigido a puertos e infraestructura portuaria, transporte marítimo, marina mercante e industria naval, pesca y acuicultura,

industria turística y minerales, hidrocarburos, gas y fuentes de energía no convencionales alternativas o renovables.

- *Desarrollo Territorial*: donde se atiende el manejo integrado de la zona costera; prevención y atención de desastres; y áreas marinas y costeras protegidas.
- *Desarrollo del Ambiente Oceánico y Costero*: dirigido a la conservación de recursos y ecosistemas estratégicos, biodiversidad marina, calidad ambiental marina y cambio climático.
- *Desarrollo Sociocultural*: encaminado a la cultura marítima, educación marítima y patrimonio cultural.

Con estas Áreas Temáticas y los sub niveles, se establecen líneas de acción para alcanzar los diferentes objetivos planteados, en procura del fortalecimiento continuo del tema marítimo y costero en Colombia.

#### 1.4 PLAN DE ACCIÓN DE LA PNOEC

El plan de acción de una política pública es el instrumento mediante el cual se programa y realiza seguimiento a los productos y actividades previstas para las dependencias en un periodo de tiempo (DNP, 2014). El plan de acción se materializa con los indicadores, los cuales presentan el avance de la política y lo más importante, presentan el impacto. Conociendo estos dos aspectos se puede establecer la eficacia de la política pública.

En el año 2007 se formalizó la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros, en esta Política fueron planteadas una serie de estrategias las cuales buscan el aprovechamiento económico, la administración, el beneficio público, la conservación del ambiente, el desarrollo socio cultural y la vigilancia y control de los espacios marítimos y costeros jurisdiccionales. La PNOEC ha tenido como guía la integración de los diferentes sectores del gobierno y de la sociedad, además de los sectores económicos del país, con el objetivo de convertir a Colombia en una nación marítima que reconoce al océano, las costas y las regiones insulares como parte constitutiva del Estado.

Para cumplir con las líneas de acción trazadas por la PNOEC se diseñó un Plan de Acción el cual va encaminado a implementar y hacer seguimiento de la Política. En cabeza del Comité Nacional Interinstitucional (CNI-PNOEC) se realizaron trece reuniones con setenta delegados quienes dieron los parámetros para el surgimiento del Plan de Acción. Inicialmente se evidenció el planteamiento de los objetivos específicos de cada área temática, luego se definieron las acciones, actividades e indicadores a ejecutar y a evaluar bajo la lógica evaluativa establecida por el Departamento Nacional de Planeación – DNP.

El objetivo del Plan de Acción es: “Recomendar una herramienta para la implementación y seguimiento de la Política Nacional de Océano y de los Espacios Costeros-PNOEC, de acuerdo con las competencias de las entidades e instituciones que intervienen en el desarrollo marítimo sostenible del país” (CCO, 2014, p. 6). Con este objetivo se deja claro que cada entidad y cada institución le corresponde alimentar el Plan de Desarrollo de la Política, aportando en su organización el cumplimiento de metas que contribuyen al cumplimiento de las Líneas de Acción de la PNOEC.

1.4.1 Estructuración del plan de acción de la PNOEC. Después de aprobar la Política Nacional del Océano y lo Espacios Costeros en julio del 2007 fue necesario esperar cuatro años para lograr establecer un plan de acción que diera impulso a las áreas temáticas y a las líneas de acción, dándole un rumbo y unos resultados palpables dentro de la agenda nacional. Para estructurar el Plan de Acción se determinaron unos objetivos específicos de cada una de las áreas temáticas y a partir de estos se establecieron unos subtemas, unas acciones, actividades e indicadores buscando que se fundamentaran en el objetivo de la PNOEC.

En el Plan en Acción los indicadores fueron creados por las propias entidades involucradas y para generar resultados de una manera más segura, las entidades encargadas decidieron incluir dentro de sus propios planes de acción las mismas acciones, actividades e indicadores que se establecieron en el Plan de Acción de

la PNOEC, de este modo no era necesario preocuparse por dos planes, porque el cumplimiento del propio, haría cumplir en automático el plan de la Política<sup>3</sup>.

1.4.2 Estadística del plan de acción de la PNOEC. El Plan de Acción de la PNOEC debía ser coordinado por la CCO, específicamente por la Secretaría Ejecutiva de este organismo, quien desde el principio fue la promotora de la Política y carga con la responsabilidad de la consecución de los reportes de las entidades con el fin de alimentar los resultados de los indicadores.

En la primera área temática, Desarrollo Interinstitucional, se plantearon dos acciones de las cuales se derivan cuatro actividades. En esta área temática se estableció solo un indicador sin ninguna matriz. En la segunda área temática, Desarrollo Económico, se establecieron en los diez subtemas catorce acciones que generaron veinticuatro actividades reguladas con veinticinco indicadores. La tercera y cuarta áreas temáticas, Desarrollo Territorial y Desarrollo del Ambiente Oceánico y Costero fueron unidas para buscar el cumplimiento en conjunto de ellas, las entidades responsables propusieron al gobierno la organización territorial y sus alcances sobre su competencia en la jurisdicción marino costera, para esta meta se establecieron catorce acciones con veintitrés actividades y sólo catorce indicadores. Y en la quinta área, Desarrollo Sociocultural se implementaron tres acciones, doce actividades y seis indicadores.

Tabla 1. Estadística Plan de Acción PNOEC.

---

<sup>3</sup> Para el control del Plan de Acción se estableció un Sistema de Información, el cual debía ser alimentado por cada una de las entidades responsables de los temas, buscando generar un proceso de autorregulación y corresponsabilidad frente a los compromisos.

ÁREAS TEMÁTICAS	LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES	ACTIVIDADES	INDICADORES
DESARROLLO INSTITUCIONAL	7	2	4	1
DESARROLLO ECONÓMICO	52	14	24	25
DESARROLLO TERRITORIAL	30			
DESARROLLO DEL AMBIENTE OCEÁNICO Y COSTERO	22	14	23	14
DESARROLLO SOCIOCULTURAL	18	3	12	6

*Elaboración del autor*

La anterior discriminación de áreas temáticas contra indicadores permite observar lo siguiente: un área es pobre en indicadores. Dos áreas tienen menos indicadores que actividades, lo cual no es adecuado ya que quedan algunas de ellas sin control. Y dos áreas temáticas se fusionaron para compartir indicadores. Cuantitativamente los indicadores son deficitarios.

1.4.3 Análisis de formulación de los indicadores. En esta sección se observarán los indicadores de la PNOEC, no sólo desde la cantidad en que se han establecido, sino en las características de su conformación, las cuales deben cumplir con su objetivo de medición, seguimiento del comportamiento del fenómeno a través de una relación entre variables, que comparada con periodos anteriores, permite evaluar el desempeño y su evolución en el tiempo.

Los indicadores deben tener las siguientes características, acuerdo lo establecido en “La guía para el establecimiento de Indicadores de Gestión” del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (p. 19):

- Oportunidad: Deben permitir obtener información en tiempo real, de forma adecuada y oportuna, medir con un grado aceptable de precisión los resultados alcanzados y los desfases con respecto a los objetivos propuestos, que permitan la toma de decisiones para corregir y reorientar la gestión antes de que las consecuencias afecten significativamente los resultados o estos sean irreversibles.
- Excluyentes: Cada indicador evalúa un aspecto específico único de la realidad, una dimensión particular de la gestión. Si bien la realidad en la que se actúa es multidimensional, un indicador puede considerar alguna de tales dimensiones (económica, social, cultural, política u otras), pero no puede abarcarlas todas.
- Prácticos: Que se facilite su recolección y procesamiento.
- Claros: Ser comprensible, tanto para quienes lo desarrollen como para quienes lo estudien o lo tomen como referencia. Por tanto, un indicador complejo o de difícil interpretación que solo lo entienden quienes lo construyen debe ser replanteado.
- Explícitos: Definir de manera clara las variables con respecto a las cuales se analizará para evitar interpretaciones ambiguas.
- Sensibles: Reflejar el cambio de la variable en el tiempo.
- Transparente/Verificable: Su cálculo debe estar adecuadamente soportado y ser documentado para su seguimiento y trazabilidad.

Teniendo en cuenta los parámetros anteriores se puede decir que los indicadores establecidos en el Plan de Acción de la PNOEC presentan grandes deficiencias:

El único indicador del área Temática Desarrollo Institucional, el cual se estableció así: “índice de información consolidada y evaluada”, lo cual se puede traducir en lista de información, es la única referencia de las siete líneas de acción que tiene el Área, este indicador sólo se aplica a una línea; no tiene ningún parámetro de tiempo; no es excluyente; le falta claridad y no define las variables. Es un indicador muy deficiente en su formulación.

En el área temática de Desarrollo Económico se presentan veinticinco indicadores, donde el principal problema es el establecimiento del tiempo de cumplimiento, no son explícitos en la determinación de las variables, tienen problemas de claridad y lo más grave, no son sensibles ya que no presentan cambio de la variable en el tiempo.

En los indicadores del área temática Desarrollo Territorial, el principal problema es que no presentan cambio de la variable en el tiempo y no son explícitos. Los seis indicadores del área temática Desarrollo Sociocultural sólo registran la cantidad de actividades realizadas, careciendo de las demás características propias de un indicador.

Verificando el anterior análisis se puede concluir que cualitativamente los indicadores tampoco cumplen con los parámetros mínimos exigidos, son pobres en su formulación, teniendo grandes problemas en su pertinencia, precisión y oportunidad. Lo anterior hace que los indicadores dejen de ser una herramienta objetiva que suministre información sobre el nivel de cumplimiento y avance de las actividades. No se identifica la conexión entre los indicadores y el contexto de las acciones y las actividades, que permitan establecer de manera oportuna la tipificación de riesgos dentro del proceso. Hay un elemento muy importante que deben poseer los indicadores, es lograr medir el impacto de las actividades dentro del proceso (DAFP, 2012), tarea esta que no pueden establecer los indicadores de la PNOEC.

1.4.4 Análisis de la información de indicadores SINOC (4 de noviembre 2014)<sup>4</sup>. La información de indicadores SINOC está consolidada en los reportes que realiza la Secretaría Ejecutiva de la CCO de cada una de las entidades encargadas de las diferentes áreas temáticas, sus acciones, sus actividades y por supuesto de sus indicadores. Estos reportes contienen la estadística concisa de los resultados obtenidos en los años 2011, 2012 y 2013.

---

<sup>4</sup> La información de indicadores SINOC del 4 de noviembre 2014 es un documento realizado por la Secretaría Ejecutiva de la CCO donde se presenta una estadística gráfica del seguimiento anual de los indicadores del Plan de Acción de la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros.

En el área temática de Desarrollo Institucional, sólo fue formulado un indicador, como ya se señaló anteriormente, pero a pesar de esto la Dirección General Marítima – DIMAR, envió tres reportes así: a) relativo al marco legal y regulatorio, b) relativo a trámites y c) relativo al control y vigilancia. Donde se observa un avance año tras año, logrando llegar en el 2013 a un 76%.

Tabla 2. Resultado de indicadores Desarrollo Económico.

Área Temática “Desarrollo Económico”					
Cantidad de indicadores	Avance Ø	Solo un reporte	Resultado decreciente	Indicador sin mejoría anual	Avance año tras años
25	5	8	3	3	6

*Elaboración del autor*

Con referencia a los indicadores del área temática Desarrollo Económico se plantearon veinticinco (25) en total, de los cuales en cinco (5) se señaló cero avance o cero información; en ocho (8) indicadores solo hay reporte del año 2013, de los dos años anteriores no poseen reporte; en tres (3) indicadores su resultado ha sido inferior en el año 2013 con relación a los años anteriores; tres (3) indicadores que en su información no mostraron mejoría en el transcurso de los tres años; y seis (6) indicadores que presentaron avance año tras año.

Tabla 3. Resultado de indicadores “Desarrollo Territorial y Desarrollo del Ambiente Marino y Costero”

Área Temática “Desarrollo Territorial y Desarrollo del Ambiente Marino y Costero”					
Cantidad de indicadores	Avance Ø	Mal reporte / Incoherencia	Resultado decreciente	Indicador sin mejoría anual	Avance año tras años
14	5	3	1	3	2

*Elaboración del autor*

En los indicadores del área temática Desarrollo Territorial y Desarrollo del Ambiente Marino y Costero se plantearon catorce (14) indicadores entre las dos áreas, de estos cinco (5) se señaló cero avances o cero información; dos (2) indicadores fueron mal reportados ya que debía reportar de manera cuantificada y entregaron fue un porcentaje y un (1) indicador no es coherente con lo reportado; en un (1) indicador su resultado ha sido inferior en el año 2013 con relación a los años anteriores; tres (3) indicadores en su información no mostraron mejoría en el transcurso de los tres años registrados; Y tan solo dos (2) indicadores presentaron avance año tras año.

En el área temática Desarrollo Sociocultural se plantearon siete indicadores, seis (6) reportaron cero informaciones y el restante presentó descenso en sus resultados año tras año.

Como conclusión de los reportes de los indicadores se puede observar: que en un número considerable de indicadores no hay el más mínimo trabajo, ya que su reporte en tres años es cero, en el porcentaje más alto de indicadores solo se empezó a trabajar en el año 2013, en los dos años anteriores no se realizó ninguna labor. En otros indicadores, al contrario del deber ser, se ha retrocedido en las acciones y en solo la cuarta parte de los indicadores se observa alguna mejoría año tras año.

### 1.5 ANÁLISIS DE LA EFICACIA DE LA PNOEC

Definir el grado de eficacia de la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros va a permitir determinar qué se requiere para su mejoramiento sobre la base del deber ser que aporta la teoría sobre la formulación de una política pública.

Entendiendo la eficacia como “medida en que la intervención alcanzó los objetivos propuestos” (Weyrauch, 2012, p.1), o como el proceso para la consecución de las metas y los objetivos, a continuación se realizará, con la información obtenida, la evaluación de la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros en función de su eficacia. Con el resultado de esta evaluación se procederá, sobre la base

teórica, a realizar un análisis de la PNOEC, con el propósito de identificar sus falencias.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede verificar el grado de cumplimiento del objetivo general de la PNOEC, que en síntesis es promover el desarrollo sostenible del océano y de los espacios costeros, así como de los intereses marítimos de la Nación. Para el cumplimiento de este objetivo se presentan dos problemas, uno en su misma formulación, ya que se utiliza un verbo blando como “promover”, el cual significa que hacer cualquier cosa relacionada con el océano puede considerarse promover. Y segundo, los pocos indicadores del plan de acción no reportan una “promoción” del desarrollo, salvo en inversión privada en infraestructura portuaria.

Referente a promover los intereses marítimos, tampoco el reporte de los indicadores permite establecer su cumplimiento por acción de la PNOEC. Salvaguardar la soberanía e integridad del territorio nacional, es una función misional de la Armada Nacional y es cumplida por esta desde su conformación como institución militar. Establecer un ordenamiento marino-costero es una función de la Dirección General Marítima. Preservar el ambiente marino-costero y aprovechar de manera sostenible los recursos naturales, promoviendo el desarrollo socio económico nacional y fomentar el reconocimiento de la cultura marítima nacional, promoviendo la educación en temas del mar, desarrollo en investigación científica, tecnológica y de innovación en la región marina y costera del país, no presentaron avance o mejoría en el reporte de los resultados de los indicadores de la PNOEC.

De la información obtenida de los indicadores SINOC se observa que hay un gran problema con el cumplimiento de los objetivos específicos de la PNOEC, problemas de varias índoles, que pueden ser estructurales, como por ejemplo la calidad de los indicadores del plan de acción, los cuales presentan debilidades en su formulación y no logran medir el avance certero de los objetivos específicos, acciones y actividades.

Otra debilidad de la PNOEC está en la designación de responsabilidades, en la formulación de algunas de las líneas de acción, en la redacción se asigna la responsabilidad de cumplimiento a “El Estado, a través de las entidades competentes...” (CCO, 2008, p.31), lo cual deja sin doliente a esa línea de acción, ya que ninguna entidad queda responsable por cumplir las actividades que puntualmente no se le han asignado. En otras líneas de acción se estipula en la redacción como único responsable al “Estado”, sin delegar a ninguna institución o entidad la responsabilidad en la consecución de la meta. Lo anteriormente expuesto deja claro que la PNOEC no es eficaz no solamente porque no se cumplen las metas establecidas en los indicadores, sino porque no hay responsables puntuales de las actividades de las líneas de acción.

El no cumplimiento de los indicadores se puede analizar que es debido no solamente a problemas de la entidad encargada de su ejecución; se observa que en la redacción de los objetivos específicos se utilizan verbos que no dan una acción definitiva y que no le imponen una meta clara al área temática, lo cual dificulta el establecimiento de un indicador coherente y armónico. Además, no todas las líneas de acción tienen establecido un indicador, lo cual es una gran deficiencia en la formulación del Plan de Acción.

En conclusión, con referencia al cumplimiento del objetivo general de la PNOEC, a la consecución de los objetivos específicos y al reporte de los indicadores del Plan de Acción, se puede afirmar que su cumplimiento no ha sido como consecuencia de la Política, lo que se ha podido avanzar es por la responsabilidad misional de las entidades establecidas sectorialmente y no por la acción de la Política. Es decir la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros no es eficaz.

## 2. MARCO TEÓRICO PARA LOGRAR LA EFICACIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En el capítulo anterior se demostró la ineficacia de la PNOEC debido al no cumplimiento de los objetivos y al bajo nivel de reporte de los indicadores del Plan de Acción. En este capítulo se presenta de forma teórica qué factores son esenciales para que una política pública sea eficaz, resaltando la gran importancia que tienen los actores en todo el proceso de la política, desde la formulación, la implementación y su final evaluación. Para lograr formular adecuadamente una política pública se requiere la participación de varios actores, se tiene como hipótesis que la PNOEC no es efectiva porque los actores no se coordinaron. Cómo lograr la coordinación de estos actores para que puedan encontrar la solución a un problema identificado como social, es el objetivo del presente capítulo.

Se realizará una exploración por algunas teorías tratadas por diferentes autores sobre cómo se relacionan los actores que están involucrados en el desarrollo de las políticas públicas, en especial cómo es la coordinación de aquellos que formulan las políticas y cuáles son los parámetros que les sirven de base para la toma de decisiones en los diferentes momentos de la definición de las alternativas de solución del problema social.

Conociendo inicialmente la definición de política pública, entendiendo cómo interpretan el problema social los actores e identificando cuáles son los elementos que componen las políticas públicas, se estudiarán los medios para lograr la coordinación de los actores y las organizaciones. Más adelante se explorará el medio decisional central donde se estructuran los círculos de decisión que muestran cómo es la organización jerárquica de los actores para la toma de decisiones. Posteriormente, se miran las relaciones entre los actores, explicando la importancia de los mediadores. Luego se mirará la acción colectiva y su influencia en los arreglos institucionales. Y finalmente se verifica la eficacia de las políticas públicas a partir de la teoría.

El presente capítulo, además de ser la base teórica de la investigación, es la guía para las entrevistas de campo que se realizarán a los diferentes funcionarios que hoy en día son los responsables del cumplimiento de los objetivos y el seguimiento de los indicadores planteados en la PNOEC.

La importancia de este capítulo en la investigación radica en lograr establecer cuáles son los postulados teóricos fundamentales que pueden resolver el problema de ineficacia de la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros, a partir de identificar cuál es el factor fundamental en su formulación, cuál es la base para que los actores se coordinen apropiadamente, por qué se construye un referencial y cómo a partir de los círculos decisionales se puede tomar decisiones para la formulación de la política pública.

## 2.1 DEFINICIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

El Estado en la época contemporánea se ha entendido de una manera muy diferente a su comprensión en el pasado, ya no se puede pensar solamente en éste como "el brazo armado de la burguesía", o como "el detentor del monopolio de la violencia legítima" (Hernández, 1999, p.89), en la actualidad es percibido a través de su gestión. El Estado desarrolla su actividad a partir de las Políticas Públicas, además que "cada vez más", como afirma Muller (2000), "hacer política es hacer políticas públicas" (p.111).

Iniciemos con la exploración teórica de las políticas públicas buscando a través de la definición de política pública, cuál es el factor determinante para su formulación y cómo los diferentes autores teóricos interpretan el papel fundamental de los actores.

El análisis de las políticas públicas inició a mediados del siglo pasado en los Estados Unidos, se buscaba resolver la pregunta de "¿Cómo producir políticas eficaces, que correspondan y hagan realidad los objetivos propuestos, de la manera más eficiente posible?" (p.89), con esta pregunta Hernández (1999) hace referencia a la búsqueda que se presentaba sobre cómo encontrar una receta

precisa para el buen funcionamiento del gobierno. Con la investigación de los académicos estadounidenses se llegó a conformar una verdadera disciplina de las ciencias sociales.

Las políticas públicas, a pesar de la sencillez del concepto, pueden ser muy difíciles de definir por el contexto en el que se desarrollan y por los actores gubernamentales que interviene, sin embargo Gustavo Hernández (1999) realiza una muy buena aproximación diciendo: “[...] las *políticas públicas* son el resultado de decisiones (sin limitarse a ser decisiones), de actores actuando a título gubernamental [...] y que generalmente las políticas contienen objetivos, recursos y producen resultados” (párr 13).

Otra definición la tienen Meny y Thoenig (como se citó en Hernández, 1999) quienes definen las políticas públicas como los programas de acción de una autoridad pública en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico, Dye (1972) asumiendo una postura más amplia, precisa “Las políticas públicas como todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer” (p.2). Anderson (1990) presenta una enfoque igualmente genérico: “Una orientación deliberadamente seguida por un actor o por un grupo de actores al tratar un problema o una cuestión que les concierne” (p.3). La definición de Jenkins (1978) es más concreta: "Un conjunto de decisiones interrelacionadas adoptadas por un actor o un conjunto de actores políticos, concernientes a la selección de objetivos y los medios para alcanzarlos, en el marco de una situación específica" (p.17).

Entonces se puede pensar que las políticas públicas son acciones que adelanta un régimen político con el propósito de lograr solucionar un problema social, lo cual es corroborado con lo que expone Alejo Vargas quien establece que la política pública es “El conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas” (Vargas, 2007, p.85). Y Jorge Iván Cuervo señala al referirse a las políticas públicas que son “El flujo de decisiones en torno de un problema que ha sido considerado público y ha ingresado en la agenda del Estado” (Cuervo, 2008, p. 79). Con estos últimos dos

conceptos se pueden ver a las políticas públicas desde varios puntos de vista diferentes, uno pensado desde quién las formula, otro sobre quién recae la política y otro más, y tal vez el de mayor complejidad para entender, el problema que es necesario de resolver, el cual generará más impacto en la sociedad o tal vez el que más expectativas ha despertado, lo cual le da un tinte político (politics) de alcances enormes.

Las políticas públicas también se pueden entender como una relación de poderes gubernamentales frente a unos grupos sociales que requieren encontrar en la acción estatal un beneficio, un apoyo o una solución a una situación particular. Arroyave (2009) lo entiende así, diciendo sobre el fin de las políticas “Implementa un conjunto de medidas reparadoras, construidas con la participación de los grupos afectados por los diversos problemas” (p.95). Pero paradójicamente en las definiciones de los problemas, en las soluciones y en los métodos para poner en marcha (implementación) la política pública, no se tiene en cuenta, en muchas ocasiones, a los grupos sociales en donde recae la acción de la política pública. Los actores gubernamentales no se conectan con los demás actores, generando una brecha y llevando a la política a una ineficacia por falta de comunicación. Los grupos donde incide la acción de las políticas públicas no hay que entenderlos como solamente comunidades marginales, también pueden ser grupos económicos muy poderosos e influyentes.

El profesor Raúl Velásquez Gavilanes (2009) en su publicación “Hacia una nueva definición del concepto política pública” expone una definición de política pública en asocio con sus estudiantes, al encontrarse muy inconforme con las definiciones de otros autores. Él propone la siguiente definición:

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace

parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (p.157).

En esta definición el profesor Velásquez analiza cada una de las partes de su definición, donde las decisiones tomadas por actores buscan solucionar una problemática que está inmersa en un ambiente social. Él precisa que por tratarse de una construcción social, la concepción de la política está afectada por las ideologías, enfoques y experiencias de los actores.

Con las anteriores definiciones de diferentes autores se puede observar que hay un núcleo común en las políticas públicas, el cual es determinante, en torno al cual gira toda la cuestión y por supuesto son los actores. Los actores que intervienen en las políticas públicas son el punto coyuntural, su entendimiento de la situación problemática (referencial), sus conocimientos profesionales, sus ideologías, sus relaciones con los otros actores y los intereses que los mueven para la toma de las decisiones, son definitivos en la formulación de las políticas. Los actores de las políticas públicas son quienes desde su "punto de vista" y su relación con los otros actores, determinan el rumbo y la incidencia de las políticas públicas, el enfoque de una política está dado por ellos, aún por encima del problema social que se pretende solucionar. Entonces son ellos, los actores, quienes son los responsables de la eficacia de la política pública a través de su habilidad para realizar una formulación, una implementación y una evaluación adecuada.

Concluyendo y consolidando lo expuesto anteriormente, se puede definir a las políticas públicas como un programa adelantado por una autoridad estatal que buscan por medio de acciones solucionar o modificar problemas sociales, definidos por actores gubernamentales y en donde se debe tener en cuenta a los actores sociales sobre quienes recaerá la política pública.

Tomando lo antes dicho, se entiende que uno de los factores determinantes en la formulación de las políticas públicas son los diferentes actores y la capacidad que tengan de coordinarse entre ellos. Otro factor determinante es la interpretación del problema social que realicen los mismos actores. La política pública debe tener un

enfoque, un entendimiento común del problema por parte de la totalidad de los actores, gubernamentales y sociales. Es en torno a los actores, que en adelante se hablará, tratando de establecer el determinante para lograr que las políticas públicas sean eficaces.

## 2.2 ELEMENTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Teniendo en cuenta las diferentes definiciones de política pública es necesario mirar lo que los teóricos denominan los elementos de las políticas públicas, estos elementos pueden ayudar a comprender cómo lograr la eficacia en las políticas y cómo ellos pueden llegar a guiar a los actores para conseguir que una política pública sea eficaz.

Alejandro Santibáñez, Mauricio Barra y Pablo Ortiz (2015) exponen que han identificado cuatro elementos que deben ser considerados cuando se diseñan, implementan y evalúan las políticas públicas: los Problemas Públicos, la Información, la Ideología y el Poder-Autoridad. Estos elementos dan un marco de referencia a los diferentes actores que intervienen en el proceso de las políticas públicas.

2.2.1 Los Problemas Públicos. Teniendo en cuenta que en el primer capítulo se estableció que la PNOEC no nace del análisis de un problema público o social, es prudente mirar teóricamente cómo se entienden los problemas públicos, con el fin de entender qué fue lo que se omitió en el planteamiento de la Política Nacional del Océano. Wildavsky (1975) plantea que los problemas públicos son constructos mentales que se caracterizan por su amplio espectro de diversidad de connotaciones, y por lo tanto difícil de delimitar o definir. Así, los problemas públicos son parte de un mundo abstracto de representaciones que deben ser resueltos por el gobierno. Por su parte, Elder y Cobb (1992) consideran que los problemas públicos son construcciones imprecisas de tipo social que representan una manifestación compleja de la realidad. Cervantes (2004) coloca de relieve que el principal motor de la acción gubernamental es la resolución de problemas

públicos que afectan a la sociedad en diferentes áreas dentro de un sistema social que contiene un universo de problemas, muchos de los cuales resulta imposible abordar mediante acciones gubernamentales (Aguilar, 1993).

Es importante pensar la diferencia entre un problema público desde el punto de vista de los ciudadanos que lo sufren y la percepción que tiene el gobierno del mismo problema, son dos actores diferentes relacionados por el mismo problema. Esto indica que para proyectar soluciones de problemas sociales, es decir formular políticas públicas, no basta con reunir un grupo de tecnócratas del gobierno a plantear soluciones viables, es necesario involucrar los actores sobre los cuales recaen las políticas públicas, entre todos se puede establecer el contexto real y completo del problema. Cuando los actores son incapaces de plantear el problema público a resolver, esta situación genera la imposibilidad de establecer un referencial, y si los actores no logran construir un referencial, seguramente se tendrán grandes problemas en el proceso de formulación de la política pública, lo cual es de por sí el camino a la ineficacia en la política.

2.2.2 La Información. El autor mexicano Edgar Cervantes (2004) aprecia que la información se constituye en un insumo básico y esencial para la discusión y toma de decisiones por parte del gobierno. Este insumo es captado a partir de una gran diversidad de fuentes y mediante el uso de una serie de procedimientos de carácter técnico (Cervantes, 2004). La falta de información puede llevar a los actores a la toma de posturas y de decisiones de una manera errada de modo involuntario. La información es la base para establecer un diagnóstico claro de la situación que se considera problema social. La información está presente en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, la información es transversal a todos los elementos y su inexactitud lleva a la toma equivocada de decisiones por parte de los actores.

Desafortunadamente, la información no siempre está disponible de manera total o parcial, para Lindblom (1999) resulta imposible que el decisor de la política, pueda contar con la totalidad de la información necesaria. De igual forma, Edwin Klijn

(2004), con una visión más cercana al enfoque de redes de las políticas, considera que la información siempre va a ser escasa, por lo cual el proceso de las políticas es impredecible. Por lo anterior, la información puede considerarse el eje de la definición de las políticas públicas.

El trabajo de buscar una información confiable y veraz, que ayude a enfocar correctamente al problema social es crucial, la información es el medio por el cual los actores logran establecer finalmente un correcto referencial. La información es el sustento del referencial, el cual es la base fundamental de la eficacia de las políticas públicas.

2.2.3 La Ideología. Otro elemento que define las políticas públicas es la ideología, que es tratado en tercer lugar no porque ese sea su puesto, sino porque se requiere mencionarlos en un orden, ya que todos los elementos están catalogados en el mismo nivel.

Para el ilustre politólogo italiano Giovanni Sartori (1992) la ideología es el sustrato de todas las ideas que se contienen en una decisión gubernamental, por tanto serían constructos ideales y creencias políticas que sirven como marco de referencia para la acción del gobierno. Con esto se quiere decir que la ideología es algo intrínseco de los actores de políticas públicas y que definitivamente a través de esta ideología es como se percibe el mundo. Norberto Bobbio (1989), sugiere que la ideología es un conglomerado de constructos ideales y valores que se refieren a cómo ordenar lo público. Su función esencial es ser guía de los comportamientos políticos del Gobierno.

Los ideales están contenidos en las directrices de los partidos políticos, son parte de ellos y son la base que dirige los diferentes planes para lograr los objetivos políticos. Los ideales proveen de lineamientos a los grupos políticos y sus actores con el fin de tomar posturas con relación a las decisiones para diseñar y ejecutar las políticas públicas.

La ideología es el tamiz con que los actores evalúan la información que va a servir de base para establecer el referencial del problema social a resolver, este trinomio, problemas públicos, información e ideología van de la mano, Si alguno de estos elementos no es tenido en cuenta, se corre el riesgo de producir una política ineficaz.

2.2.4 El Poder – Autoridad. La autoridad se refiere a la potestad que tiene el gobierno al tomar una decisión y llevarla a cabo, los actores a través de las políticas públicas en un punto deben imponerse sobre la situación dada y solucionar el problema social planteado. En tal sentido Colebatch (2005) nos dice que las políticas necesariamente implican la existencia de relaciones poder autoridad, en la cual el gobierno hace una declaración de autoridad sobre la realidad.

Los actores ejercen su poder (autoridad) a través de la política pública, con ese mecanismo los actores pueden obtener los beneficios que buscan, bien sea institucionales o personales.

De acuerdo a todo lo anteriormente expuesto de los elementos, se puede entender que la eficacia de las políticas pública es ligada estrechamente a cómo los actores son capaces de entender los problemas públicos con la información clara, oportuna y precisa, en un ejercicio de poder que está dirigido por la ideología del grupo al que pertenece. La eficacia de la política está dictada por la capacidad de los actores para comprender el problema social a través de su pensamiento y de sus intereses.

### 2.3 IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Se puede entender otra forma de relación y coordinación de los actores de las políticas públicas, una manera es por medio de la teoría de los círculos decisionales de Muller, además es pertinente mirar lo que plantean otros teóricos al respecto del surgimiento de las políticas a partir de las relaciones de los actores.

Para pensar en los actores de las políticas públicas es importante comprender lo que Oszlak y O'Donnell (2009) denominan “el surgimiento de la cuestión”, el cual consiste en entender quién reconoció la problemática, cómo se difundió esa visión, quién y sobre la base de qué recursos y estrategias logró convertirla en cuestión. Evaluar este "período de iniciación" puede contextualizar la apreciación sobre el poder relativo de diversos actores, sus percepciones e ideología, la naturaleza de sus recursos, su capacidad de movilización, sus alianzas y conflictos y sus estrategias de acción política. Es decir, ¿Quién y cómo problematiza un asunto? ¿Quién, cómo y cuándo logra convertirlo en cuestión?, ¿Sobre la base de qué recursos y alianzas?, ¿Con qué oposición? ¿Cuál es la definición inicial de la cuestión? (p.111).

Pero definitivamente es claro que estos actores, así sean de corrientes diferentes, se encuentran enmarcados en tres grupos: un grupo gubernamental; un segundo grupo no menos importante, el sector privado; y el tercero, el grupo social que es afectado directamente por la acción de la política pública. Esto quiere decir que el “surgimiento de la cuestión” puede ser iniciativa de cualquiera de estos grupos de actores.

A partir de lo anterior se establece una relación clara y diferente entre los actores, la parte gubernamental busca solucionar una problemática, el sector privado pretende encontrar respuesta a una incertidumbre económica de producción y definitivamente el grupo social requiere una respuesta a una necesidad, que en muchas ocasiones es vital. Es decir, que los dos últimos grupos exigen la intervención del Estado y este debe responder acuerdo a sus recursos y limitaciones a esa problemática. Con esto queda claro que hay un juego de intereses de una parte hacia las otras dos.

Los chilenos Hidalgo (2001) y Lahera (2002) realizan el siguiente análisis. El primero plantea que si se quiere abordar alguna política se debe comenzar por estudiar los actores en juego, puesto que estos, interactúan y tratan de hacer prevalecer sus intereses. Lahera apoyado en la clasificación que hizo Hugh Hecló,

en su trabajo *The issue Networks*, señala que existen actores públicos y privados que intervienen en la estructuración de Políticas.

*Actores públicos:*

- Gobierno.
- Administración pública.
- Partidos políticos.
- Organismos internacionales.

*Actores privados:*

- Empresa privada.
- Grupos de interés.
- Centros de investigación.
- Medios de comunicación.

En la clasificación de actores públicos figuran: El Presidente y el poder Judicial, los Partidos Políticos, el Gobierno, La Administración Pública, El Congreso, entre otros, quienes interactuarán con los actores privados. Los actores que participan dentro de una dinámica de una política en juego, se van reconociendo por las posturas de aceptación o rechazo ante una política determinada. Esta adopción de posturas hace que esos actores entreguen o no su apoyo a una iniciativa de política pública, “Para entregar su apoyo o rechazo despliegan una gama de recursos. En el caso de los actores privados pueden utilizar la publicidad, la financiación extra programática, prerrogativas de no invertir” (Meltsner, 1972, p.42). En otras instancias emplean recursos de tipo político como manifestaciones, paros o movilizaciones y en otros casos recursos cognitivos, esto es, informes, investigaciones o artículos de expertos. La utilización de estos recursos puede ser de forma aislada o gradual o también de forma conjunta (Subirats, 2005).

Los actores son el corazón de las políticas públicas, ellos en su formulación le dan un sentido especial a las decisiones, en un juego de intereses, en el buen sentido, para obtener la mejor solución planteada como razón de la política pública. Los actores no sólo pretenden hallar la solución de la política sino que buscan la salida

que mejor se ajusta a sus intereses, bien sea de grupo, partido e incluso personales.

Con estos dos planteamientos, los círculos decisionales y “el surgimiento de la cuestión” establecidos por Muller y por Oszlak y O'Donnell respectivamente, se puede establecer cuál es la forma en que la Política Nacional del Océano surgió, cómo se formuló y cuáles fueron los actores que intervinieron en ese proceso.

## 2.4 RACIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y DE LOS ACTORES

Teniendo en cuenta que el factor determinante en la formulación de las políticas públicas son los actores y la interpretación del problema social que ellos realicen, miremos ahora en qué consiste ese entendimiento racional tanto de las políticas como de los actores.

Las políticas públicas tienen como principal objetivo dar racionalidad al uso de recursos escasos para el cumplimiento de las actividades estatales, ello implica que la acción estatal debe realizarse con productividad, economía, eficiencia y eficacia. (Obregón, 2012, p.11). Cuando se dice que el principal objetivo de las políticas públicas es darle racionalidad a la acción estatal, básicamente se está diciendo que la administración pública debe estar guiada por estos principios (Obregón, 2012, p.17). Muller (2002) señala la incertidumbre y la complejidad de los procesos de decisión, con base en autores clásicos como Simon, Lindblom o Cohen, March y Olson, estos analistas expresan la dificultad para que las decisiones de los actores logren cumplir con los atributos que idealmente deben tener las políticas públicas.

De acuerdo a lo antes expuesto, hay dos posiciones con respecto a la racionalidad de los actores sociales para la elaboración de políticas públicas. Por una parte, se encuentra el enfoque de acción racional, basada en la teoría económica neoclásica que establece que el actor busca a través de sus elecciones determinados fines y su único objetivo es maximizar la utilidad. Por otra parte, se tiene el enfoque de racionalidad limitada, la cual plantea los límites de los

procesos racionales de los actores en la medida en que el contexto estratégico u orden institucional donde se lleva a cabo la política pública, no son como una simple agregación de preferencias, sino estructuras que se modelan, por lo que se da la inestabilidad, la imprecisión y el carácter endógeno que tiene el proceso de formación de preferencias en cada uno de los actores (Klijn E, 1998).

Las políticas públicas tienen todos los defectos que tienen los actores que las formulan y las diseñan, los intereses y la búsqueda de beneficios personales o de partido, pueden desviar los objetivos de la política y terminar siendo una muestra de autoridad que fractura el Marco Secuencial de la formulación a la implementación, convirtiendo la política en un asunto inviable.

Entre los atributos que debe tener una política pública se encuentra la eficacia, que al mismo tiempo es un principio de la acción pública realizada por los actores para el lograr solucionar problemas, la dificultad para alcanzarla se encuentra en la limitada capacidad de los actores para identificar el problema por fuera del velo que le impide pensar más allá de sus intereses o los del partido político al que pertenecen y por la marcada tendencia a buscar sus preferencias moldeadas por el entorno en que se desarrolla el actor. Superar estos “prototipos” racionales significa encontrar el camino para una formulación más objetiva del deber ser de una política pública.

Todo esto sugiere que establecer un referencial correcto por parte de los actores involucrados en el proceso de las políticas públicas es una tarea ardua y con muchas dificultades.

## 2.5 FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para que los actores cumplan con la implementación de las políticas públicas por medio de la comprensión del problema social, se requiere que se realice, algo que sobresale en la teoría, lo cual es la coordinación de las políticas públicas. Lo que requiere de dos tipos de coordinación, una a través del referencial y otra coordinación a través de las organizaciones. La primera coordinación trata sobre

la forma homóloga en que los diferentes actores perciben el problema a solucionar por medio de la política. El segundo tipo de coordinación se refiere al modo de relacionarse los actores de las diferentes instituciones o entidades destinadas al proceso de las políticas públicas.

2.5.1 Coordinación de Actores. Para realizar el primer tipo de coordinación se ha establecido el Marco Secuencial (Muller, 2002), el cual consta de cinco pasos o fases que van una después de la otra, aclarando que no necesariamente guardan un orden preestablecido. En este Marco Secuencial, se inicia con la identificación del problema por parte de los actores; se continúa con el desarrollo del problema, que consiste en que los actores proponen cómo solucionarlo, que se traduce sencillamente en la “formulación y legitimación”; se sigue con la puesta en marcha del programa, donde se realiza la aplicación de las decisiones; se continúa con la evaluación del programa, en este punto se miden los resultados de éste; y posteriormente se concluye con la fase de terminación del programa, donde se supone que se logró encontrar la solución del problema y se llega a la terminación de la acción.

En el anterior Marco Secuencial se presenta una gran dificultad, la cual radica en las dos primeras fases, y consiste en poner de acuerdo a los actores en la identificación del problema, lo cual no siempre es tan evidente como se cree; y lo que puede considerarse el mayor escollo, el desarrollo del problema, en donde debe existir una gran coordinación para que los actores logren encontrar la solución del problema. Estas dos dificultades pueden llevar a la política pública a un “callejón sin salida” o a que su planteamiento sea inocuo y no logre cumplir con su objetivo último, solucionar el problema.

#### *Identificación del Problema*

Para la identificación del problema, Muller (2002) propone una forma inicial para lograr la coordinación de los actores, esta se logra unificando el referencial de todos los actores que participan en la formulación de la política. Para esto, Muller

(2002) expone: “El referencial de una política pública está constituido por un conjunto de normas prescriptivas que dan su sentido a un programa político, al definir criterios de selección y modos de designación de los objetivos”, en otras palabras es entender lo limitado de su complejidad. Unificar el referencial es dar a todos los actores el mismo punto de partida y además los coloca en el mismo contexto.

Una política pública es entonces también la construcción de una “imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir” (Muller, 2006, p. 95). Es el referencial de la política pública. Un referencial articula cuatro niveles de percepción del mundo —valores, normas, algoritmos e imágenes— que se descompone en tres elementos: el referencial global, el referencial sectorial y los operadores de transacción llamados la relación global-sectorial (Muller, 2006, p. 100). El referencial global (valores) es “una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales” (Muller, 2006, p. 100). El referencial sectorial (normas) “es una representación del sector, de la disciplina o de la profesión” y los operadores de transacción “corresponden a los algoritmos”. Y para Muller, estos referenciales constituidos por “ideas, creencias y visiones del mundo tienen un estatuto equivalente al de los recursos monetarios u organizacionales” (Muller, 2006, p.106).

Muller (2002) indica que el referencial se debe a un doble proceso: una operación de decodificación de lo real, a través de operadores intelectuales que aclaran la percepción del mundo; y otra operación de recodificación de lo real, a través de la redefinición de nuestro conocimiento. Por medio de estas dos formas, se logrará borrar todos los prejuicios y las preconcepciones que los actores puedan tener sobre una situación en especial. Un referencial se puede distinguir a partir de marcos, teorías y modelos (Roth, 2008). Roth a partir de una clara y concisa explicación establece la diferencia y la relación entre los referenciales.

Un marco (o un enfoque) corresponde a la “asociación y manera de considerar los problemas, un repertorio metodológico y un vocabulario interpretativo”

(Balme y Brouard, 2005, p. 35), y según Ostrom (citado por Sabatier, 1999, p.261), “organiza diagnósticos y prescribe interrogantes, [...] intenta identificar elementos universales [...] para clases similares de fenómenos”. Un marco estructura las relaciones entre diferentes variables y las teorías se desarrollan al interior de un marco. Para Sabatier (1999, p. 261) una teoría es “una serie de proposiciones ligadas lógicamente entre ellas que buscan explicar una serie de fenómenos”. Según Balme y Brouard (2005, p. 35), una teoría es “un conjunto de conceptos, de variables y de indicadores que establecen relaciones causales y propuestas interpretativas sobre el estado del mundo y sus transformaciones”. Un modelo es una “representación simplificada de un proceso (puede ser parte de una teoría)” que “precisa hipótesis en relación a un número limitado de parámetros y variables” (Ostrom citado por Sabatier, 1999, p. 262). Esquemáticamente, un modelo se inscribe en una teoría y ésta en conjunto con otras teorías, hace parte de un marco de análisis. El marco debe permitir “atrapar” la política pública, guiando el analista en su labor de selección de variables, hipótesis, indicadores y relaciones causales (Roth, 2008, p. 70).

Cuando los actores manejan los mismos referenciales, es decir, un conjunto de teorías conformadas por modelos que componen un marco específico, y estos aspectos son entendidos de la misma manera por todos los actores, se logra su coordinación y coherencia sobre el entendimiento de un problema, un problema que va a ser solucionado a través de una política pública.

### *Desarrollo del Problema*

Regresando a la segunda dificultad planteada, encontrar la solución del problema de una manera unificada y coordinada por parte de todos los actores, para esto es preciso mantener el mismo referencial del que se ha hablado, es la fase del tratamiento del problema, se realizan procesos de formulación y de legitimación, acuerdo lo indicado por Muller (2002). La formulación se centra en el análisis para lograr establecer en los efectos probables o estimados, o bien proyecciones de los

planteamientos formulados, algo que en realidad es muy incierto. La legitimación es una forma de aterrizar las propuestas a la realidad, como lograr que lo propuesto sea justo y acorde a las necesidades, al igual que debe cumplir con el aspecto legal.

2.5.2 Coordinación de Organizaciones. Para la coordinación de las organizaciones, vale la pena citar al profesor Fabián Repetto, quien en su artículo sobre el tema explica:

Entiendo por “coordinar” el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (o re-definiendo en caso de su pre existencia) un sistema de reglas de juego formales e informales a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí (Repetto, s.f, p. 2).

De esta definición de Repetto, cabe resaltar el establecimiento de un sistema de reglas de juego, es decir, determinar cómo es la participación de cada una de las entidades acuerdo parámetros preestablecidos. Para que la coordinación funcione, explica Repetto (s.f) es indispensable entonces que las distintas organizaciones no se vean a sí mismas como partes aisladas, sino ligadas a otros por algún nivel de interdependencia en torno a una materia o problemática en común, porque la base de la coordinación es la interdependencia, es decir, compartir objetivos, intercambiar recursos y apoyarse en satisfacer las necesidades, y más aún cuando las entidades comparten el mismo entorno de trabajo. Para lograr una coordinación adecuada, plantea Repetto (s.f), es muy importante establecer un diagnóstico claro y certero de la situación social y tener la capacidad de promover incentivos entre cada una de las organizaciones que estimulen una dinámica que consolide la búsqueda de la coordinación de esfuerzos, que se traduzca en cumplir la necesidad de fortalecer un cierto tipo de institucionalidad.

Repetto bautizó el proceso de coordinación de manera positiva “coordinación pro-integralidad” (s.f). Para que este proceso de coordinación sea efectivo debe derivar la fijación de prioridades, la asignación acordada de responsabilidad, la decisión de cuáles y cuántos recursos movilizar y finalmente la implementación que se aproxime de modo muy cercano a aquellos objetivos planteados por los responsables de las políticas y programas sociales.

Otra forma de coordinación entre entidades es por medio de las diferentes iniciativas y políticas públicas promulgadas con referencia al problema tratado. Santiago Arroyave Alzate (2009) en su texto “Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafío” (p.109) concluye lo siguiente: “Hay que tener claro que la política debe ser integral y articulada con otras políticas para poder garantizar una atención global a la problemática y a sus consecuencias. Pero si, por el contrario, la política tiene una orientación sectorial, difícilmente los problemas serán solucionados” (Arroyave, 2009, p. 109). Esta afirmación es muy puntual y trata a las políticas públicas como un componente armónico con otras políticas con el objeto de encontrar soluciones a los problemas sociales, cuando una política se sectoriza de una manera radical, se empieza a alejar de su objetivo y no cumple con su función social. Cuando una política no logra articularse con las demás políticas, se convierte en ineficiente y tiende a incidir de manera negativa sobre las otras políticas cercanas.

No solamente basta con lograr la sinergia de voluntades, intereses y recursos de los actores involucrados, para lograr una coordinación práctica es necesario generar una serie de normas entre las entidades e instituciones, unas reglas de juego que deben ser aceptadas y cumplidas por los diferentes actores, con el propósito de poder llegar a un consenso de las acciones que se deben aplicar para alcanzar las soluciones de los problemas sociales a través de las políticas públicas.

Para determinar la coordinación que se realizó entre las entidades que participaron en la estructuración y formulación de la Política Nacional del Océano

es necesario identificar cuál fue el referencial que se estableció y cuáles fueron las “reglas de juego” que se pactaron entre los diferentes actores, esto con el fin de conocer el grado de coordinación entre actores y entre organizaciones con el propósito de identificar que tan eficiente en su formulación es la PNOEC.

## 2.6 MEDIO DECISIONAL CENTRAL

Para entender cómo se formulan, se aplican y cómo se evalúan las políticas públicas, las diferentes teorías indican que es necesario conocer cómo toman decisiones los actores, en qué medio se desenvuelven, cómo son sus relaciones y cómo se coordinan entre ellos. Para lograr esta meta se iniciará estudiando el significado del “Medio Decisional Central” (Miller, 2002), entendiendo cuál es su aporte para interpretar el origen y estructuración de una política pública.

En la definición de las políticas públicas es muy trascendental entender la gran importancia de los diferentes actores, quienes son definitivamente los determinadores de establecer el alcance y la profundidad de la política. El norteamericano Arnold Meltsner (1972) señala que la definición de actores en políticas públicas se puede entender como: “Un individuo, función, grupo, comité, equipo burocrático, una coalición o incluso el Estado y que busca interferir o moldear una política pública” (p. 368).

La toma de decisiones por parte de los actores no es una tarea fácil, y organizarlos para ésta, lo es aún más difícil. Los teóricos, representados en este caso por el francés Pierre Muller han identificado una organización que se acerca bastante a la realidad y a la complejidad del asunto. Apoyado en el análisis de Muller (2000) se tomará como referencia lo que él llama el Medio Decisional Central para entender la organización de los diferentes actores que participaron en la formulación de la Política Nacional del Océano.

Dentro de la variabilidad que se presenta sobre el medio decisional, se observa que se presentan unas decisiones que son tomadas por una esfera similar, la alta función pública por ejemplo, en estos casos no hay mayor dificultad porque la

decisión es tomada en este ámbito. Pero en muchos casos se presentan actores externos que convierten a la decisión en una tarea más compleja, lo que generalmente sucede, normalmente los pequeños grupos decisionales van creciendo en la medida en que se sucede una “agregación progresiva” de actores. Pero la adición de actores, explica Muller (2000), no se da sin antes enmarcar la negociación, es decir “se fijan sus términos de referencia y se determina lo que está en juego, en beneficio de los actores de mayor nivel” (p. 113). Con esto Muller señala que la entrada de los nuevos actores en el “juego decisional” no es de forma gratuita y esporádica, se les deja entrar de una manera calculada y premeditada, conociendo sus posiciones y sus intereses. Igualmente, se puede dar el caso de la salida de actores que en un principio tenían mucha injerencia, pero que al final son marginados por la acción de otros actores con mayor poder y mejor organizados. Pierre Muller (2000) llama a esto, para el caso francés, fundamentado sobre el problema del papel de la administración pública, el Medio Decisional Central.

Acuerdo a lo anterior, sería muy difícil entender cómo funciona realmente el “Medio Decisional Central”, si no se observa cuál es su coherencia, la cual se asegura por la jerarquización al interior del medio, no todos los actores actúan de la misma forma y no todos participan en todas las decisiones. Muller (2000) muestra que se presenta un núcleo duro compuesto por actores que intervienen en todas las decisiones y otros actores, que sólo intervienen puntualmente. Este medio decisional da lugar a cuatro círculos fundamentales de decisión.

El primer círculo es por el cual transitan todas las decisiones (presidente, primer ministro, ministro de hacienda). En el seno de este primer círculo de la decisión es donde se realiza una parte de la interfaz entre la dimensión propiamente administrativa de la decisión y la dimensión política (Muller 2000, p. 114). En este círculo se juegan las estrategias partidistas, que de una forma u otra, le dan una coherencia a la política pública frente a los demás grupos.

Un segundo círculo está compuesto por las administraciones sectoriales (ministerios) que intervienen en un campo específico, vigilando y promoviendo el cuidado de los intereses sectoriales. Estos actores buscan superponer sus intereses sectoriales a las exigencias globales, para esto es muy importante que los actores tengan conocimiento o asesoría sobre temas técnicos para aumentar su capacidad de “peritazgo global”.

Un tercer círculo está conformado por los “socios externos al Estado”, como los gremios, las grandes empresas privadas, las asociaciones y ONG, entre otros (Muller, 2000, p. 74). Los integrantes de este grupo pueden ejercer funciones estratégicas acuerdo a la importancia del sector al que pertenezcan.

Por último, el cuarto círculo integra los órganos políticos como el congreso o la rama judicial. Es en el “marco de negociaciones interministeriales” que los diferentes puntos de vista se expresan y pesan sobre la decisión, la cual aparece como un proceso de transformación, de un “consenso mínimo entre los protagonistas” (Muller, 2000, p. 75-76). La decisión por lo general solo se da al final.

Lo que Muller expone sobre los círculos decisionales es una aproximación al contexto de lo que ocurre en la realidad en las políticas públicas, sin duda se pueden presentar toda clase de situaciones no descritas en este aparte, actores que quieren escalar y acceder a círculos decisionales que no les corresponden, actores con “mascara” que tratan de influir sobre otros actores para conseguir beneficios personales a través de decisiones de un grupo determinado, “un resultado puede surgir de la interacción entre los tomadores de decisiones, cada uno de los cuales está en busca de soluciones a sus propios problemas, más que a un problema manifiesto” (Lindblom y Cohen, 1979, p. 34). Las relaciones humanas siempre son complejas, cambiantes y no se puede olvidar las características personales.

Sin embargo, lo señalado por Muller (2000) y sus círculos decisionales es un punto de partida para lograr la coordinación de actores. Saber el lugar jerárquico

que ocupan los actores dentro del medio decisonal, intervenir en el momento oportuno y adecuado, les da la facilidad de realizar su función sin entorpecer la de los demás y permite establecer una organización para la toma de decisiones sin llegar a eternas discusiones en las cuales no se avanza y no se logra tomar una determinación. Cuando un grupo de funcionarios se reúne para establecer una política pública, deben entender su puesto jerárquico en la organización y cómo sus opiniones son tomadas como sentencias o como recomendaciones.

Otra estudiosa sobre el tema es la doctora Catherine Grémion (1986), quien propuso llamar “el medio decisonal central” a la “máquina decisonal” que está conformada por las redes de actores que se reúnen para tomar decisiones sobre un tema específico en donde se presentan solidaridades y convergencia con el fin de sacar adelante una propuesta o tal vez no. Muller (2006) explica que en Francia, los grandes cuerpos de funcionarios funcionan como mediadores entre la sociedad civil y el poder político. Otra forma de agruparse, explica Muller (2006) es que los grandes funcionarios se agrupan alrededor de la figura de un gran líder, este medio decisonal central no tiene unos límites totalmente exactos, varía acuerdo a la naturaleza de la decisión, y las condiciones de la misma. Los grupos necesariamente no son estáticos, ellos pueden adquirir miembros o desechar otros, acuerdo a la decisión a tomar y la evolución del grupo.

El profesor Muller (2006) formula que las redes de actores se constituyen en “redes de políticas públicas”. Allí, se trata de “identificar los actores susceptibles de actuar en la interfaz entre las diferentes redes”, en la medida que serán ellos quienes “ejercerán la función estratégica de integración de las diferentes dimensiones de la decisión” (*policy brokers*, mediadores, empresarios y políticos). Estas redes de políticas públicas, que se expresan en foros o comunidades de políticas públicas, son el lugar de la “producción de la significación de las políticas públicas” (Muller, 2006, p. 76).

## 2.7 LAS RELACIONES ENTRE LOS ACTORES- MEDIADORES

En este aparte se tratará sobre ese grupo de actores que sirven de enlace entre los diferentes círculos decisionales descritos antes, observando cuál es su función y cuál es su influencia en las relaciones de los actores.

Buscando como se logra la coordinación entre de los actores que determinan y formulan las políticas públicas, se llega a la conclusión que hay un sinnúmero de factores diferentes que establecen esta relación entre los actores públicos. Muller (2006) nos presenta una forma de ver esta relación entre los actores, a través de lo que él denomina *mediadores*. Los mediadores son los actores encargados de establecer y construir el referencial de una política, ellos son los encargados de crear las imágenes cognitivas que determinan la percepción del problema por parte de los demás actores, además son los encargados de la definición de las soluciones más apropiadas de estos problemas. Con lo anterior Muller (2006) explica que los mediadores son actores que ocupan una posición estratégica ya que son quienes formulan el *marco intelectual* dentro del cual se desarrollan las negociaciones, los conflictos o las alianzas que llevarán posteriormente a una decisión.

Este grupo de actores puede establecer un juicio sobre el referencial del problema, y tal vez lo más importante, este grupo conecta el referencial de la política pública (policy) con las políticas (politics) del gobierno que está manejando en determinado sector, por ejemplo traducir el ámbito económico por medio de modelos económicos de desarrollo, el ámbito político, régimen político existente, etc. Según Muller, los mediadores juegan un papel fundamental en la mediación de una política pública, son ellos los encargados de establecer un referencial y darlo a conocer a los demás actores, además, los mediadores tienen la capacidad para colocar en la agenda temas y ponerlos en discusión de los demás actores.

Los mediadores según expone Muller (2006), pueden jugar diferentes papeles protagónicos, llegando a convertirse en ocasiones en los líderes del grupo decisional, mostrando diferentes alternativas de solución y son ellos los

encargados de publicar y promover los diferentes programas, que en nuestros días, adquieren nombres casi publicitarios con el propósito de ser reconocidos por toda la sociedad.

Muller (2006) indica que la importancia de los mediadores radica en que combinan dos dimensiones siempre presentes en la implementación de una política pública, la dimensión intelectual y la dimensión del poder. La primera consiste en construir “la visión del mundo”, que va a determinar la percepción de los demás actores. La segunda dimensión consiste en el proceso por el cual se va a ejercer una jerarquía entre los actores, donde un grupo establece su liderazgo y su lugar preponderante en el sistema decisonal. Con lo anterior Muller (2006) identifica el papel último de los mediadores, el cual consiste en “articular el proceso de producción de las imágenes cognitivas que van a estructurar el referencial de la política pública y el proceso de acceso a la dirección del sector en beneficio del grupo dominante” (Mulle 2006, p. 102). Todo lo anterior lo concluye Muller diciendo:

Se puede decir que los mediadores construyen las imágenes a través de las cuales una sociedad dada representa su relación con el mundo. A través de su papel en la elaboración de los programas políticos, ellos participan en la construcción de las herramientas que esta sociedad se da para actuar sobre el mundo y sobre sí misma: *los mediadores construyen y gerencian la historicidad*” (2006, p. 102).

Se distinguen tres categorías de mediadores en función del recurso social. Los primeros son los profesionales que son los representantes alrededor de un oficio, médicos, abogados, ingenieros, periodistas, etc. Su legitimidad está relacionada con la capacidad de inscribir las reivindicaciones propias de su profesión en un espacio político e intelectual más amplio (Muller, 2000). Miller (2000) establece que los profesionales se ubican en tres niveles: definen las reglas de acceso a la profesión, fijan las fronteras del sector y legitiman la posición hegemónica de las élites sectoriales. La segunda categoría de mediadores son las élites administrativas, que se definen por su capacidad de dominar la coherencia de los

sistemas de decisión. Cuando se presenta crisis en las élites administrativas, se asiste entonces a un sorprendente regreso al primer plano de la mediación por los políticos elegidos, cuya característica es combinar la lógica gerencial con la legitimidad política.

## 2.8 ACCIÓN COLECTIVA

Se ha estudiado cómo los mediadores son los actores que establecen la conexión entre los diferentes círculos decisionales con el fin de tomar las decisiones para establecer el referencial, con el propósito de determinar cuál es el problema social a resolver por la política pública, esta es una forma de realizar coordinación de los actores para lograr la formulación de la política pública. En la presente sección se estudiará los planteamientos de Elinor Ostrom sobre la Acción Colectiva y cómo la coordinación entre organizaciones consigue la eficacia en la implementación de las políticas públicas.

Iniciemos por aclarar en qué consiste la acción colectiva. El modelo tradicional de la acción colectiva supone la existencia de individuos fragmentados que buscan metas personales y propias de corto plazo que llevan a cada sujeto a no colaborar en un grado eficientemente integral con los proyectos colectivos (Ostrom, Ahn, 2003). Según esta visión, los individuos no abordan libremente una multitud de proyectos que benefician a la colectividad en las esferas privada y pública, porque esperan a que los demás lleven a cabo las dispendiosas acciones requeridas para beneficiarlos a todos.

Para que los individuos puedan resolver los problemas de acción colectiva antes descritos, Ostrom, Gardner y Walker (1994, p. 328) señalan que las expectativas de confianza mutua que se generan a partir de la comunicación y la interacción continuadas, y la capacidad para crear sus propias reglas y establecer el medio de vigilancia y sanción de estas reglas, constituyen un factor clave.

El papel clave para las autoridades públicas consiste en proporcionar información exacta y confiable a los individuos, a la vez que se les permite diseñar sus propios

arreglos institucionales para poder manejar sus problemas específicos. La autoridad externa puede también ayudar a los propietarios/ciudadanos locales al proporcionar sistemas complementarios endógenos de vigilancia y sanción. Ostrom, Gardner y Walker (1994) concluyen que "las políticas apropiadas involucran la provisión de mecanismos justos y baratos de resolución de conflictos y de apoyo para exigir el cumplimiento de las normas, más que la imposición de elaboración de reglas y la exigencia de su cumplimiento por parte de funcionarios externos, por un lado, o la desatención total, por otro" (p. 327).

Las organizaciones participantes no deben pensar en la búsqueda de su beneficio propio, deben establecer reglas vinculantes que lleven a todo el grupo de actores a la búsqueda del bien común, con esta acción, como lo expresa Lara (2002) refiriéndose a los planteamientos de Ostrom "se forma un entramado de interdependencia entre los actores participantes, de tal manera que los individuos se ven afectados colectivamente en casi todo lo que hacen, y se obligan a actuar conjuntamente, pues de lo contrario los beneficios netos serían menores que si lo hicieran de manera independiente" (p. 265).

Ostrom (2000) propone un juego donde es posible establecer contratos vinculantes entre todos los jugadores y que los obliga a "cumplir de manera infalible" con los acuerdos iniciales y con estrategias de cooperación formadas por ellos mismos. Las reglas de juego deben llevar a que los actores participantes se auto supervisen y a reportar las infracciones cometidas.

Ostrom (2000) se pregunta cómo un grupo de actores que se encuentran en una situación de interdependencia pueden organizarse y gobernarse a sí mismos para obtener beneficios conjuntos ininterrumpidos, a pesar de la tentación del "gorreo"<sup>5</sup>. Para Ostrom (2000) la respuesta correcta debe tener en cuenta varios elementos: 1) la consideración de los costos y beneficios de las acciones de los individuos y de su vinculación con los resultados esperados; 2) la reducción de la

---

<sup>5</sup> Este término es utilizado por Ostrom en su libro para indicar que un grupo quiere arrimarse a otro grupo para no trabajar.

incertidumbre causada por la falta de conocimiento sobre el sistema de recursos explotable, por medio de un proceso de aprendizaje basado en ensayo y error; 3) la provisión y apropiación de los recursos de uso común a través del tiempo y de la tasa de descuento de los rendimientos futuros de la explotación de un recurso agotable.

Para Ostrom (2000) generar una organización en donde los individuos dejen de actuar de manera independiente, para actuar de una manera coordinada obteniendo mayores beneficios comunes, lo cual no significa crear una organización, esto crea unos problemas a resolver así: Métodos de provisión de un nuevo conjunto de instituciones, el establecimiento de compromisos creíbles y la supervisión mutua que se genera.

La estrategia básica consiste en identificar aquellos aspectos de contexto físico, cultural e institucional que con cierta probabilidad influyen en la determinación de quienes participarán en una situación, las acciones que pueden llevar a cabo y sus costos, los resultados que pueden alcanzarse, cómo se vinculan las acciones con los resultados [...]. Una vez que se cuenta con la información necesaria, puede abstraerse de la riqueza de una situación empírica para concebir un juego que se pueda jugar y que capte la esencia de los problemas enfrentados por los individuos (Ostrom, 2000, p. 99-100).

En capítulo tres del libro “El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva”, Ostrom (2000) se pregunta qué caracteriza a las instituciones que han logrado perpetuarse en el tiempo y cuál es la base de su fortaleza. Ostrom (2000) estudia los casos “exitosos” en los cuales las comunidades han podido llegar a acuerdos institucionales (reglas), sobre cómo explotar los bienes comunes y estos han sido respetados en el largo plazo. La autora expone los llamados “Principios de diseño característicos de instituciones de larga duración de los RUC”. Estos principios son el conjunto de características

comunes y esenciales encontradas en todos los casos estudiados y auto organizados alrededor de sus recursos comunes.

Los ocho principios son:

**Límites claramente definidos:** “Los individuos o familias con derechos para extraer unidades de recurso del RUC deben estar definidos con claridad, al igual que sus propios límites” (Ostrom, 2000, p. 149). Se refiere al límite que debe establecerse de los permisos de los posibles explotadores del bien común.

**Coherencia entre las reglas de apropiación y provisión con las condiciones locales:** “Las reglas de apropiación que restringen el tiempo, el lugar, la tecnología y la cantidad de unidades de recurso se relacionan con las condiciones locales y con las reglas de provisión que exigen trabajo, material y dinero o ambos” (Ostrom, 2000, p. 150). Las reglas sobre cuándo, dónde, cómo, y cuánto del bien común se pueden apropiar, deben estar claramente establecidas con relación directa a las condiciones propias del bien común.

**Arreglos de elección colectiva:** “La mayoría de los individuos afectados por las reglas operativas pueden participar en su modificación” (Ostrom, 2000, p. 151). Los medios de cambio de las reglas deben depender principalmente de los afectados por estas.

**Supervisión:** “Los supervisores que vigilan de manera activa el Recurso de Uso Común y el comportamiento de los apropiadores, son responsables ante ellos o bien son apropiadores” (Ostrom, 2000, p. 153). Los encargados de supervisar el cumplimiento de los acuerdos por parte de los que explotan el bien común y del bien común deben responder ante la organización.

**Sanciones graduadas:** “Los apropiadores que violan las reglas operativas reciben sanciones graduadas (dependiendo de la gravedad y del contexto de la infracción) por parte de otros apropiadores, funcionarios correspondientes, o de ambos” (Ostrom, 2000, p. 153). Los apropiadores (quienes exploten el bien

común) que falten a las reglas e instituciones acordadas deberán ser sancionados de acuerdo a la gravedad de su falta.

**Mecanismos para la resolución de conflictos:** “Los apropiadores y sus autoridades tienen un acceso rápido a instancias locales para resolver conflictos entre los apropiadores, o entre éstos y los funcionarios a bajo costo” (Ostrom, 2000, p. 161). Todos los apropiadores y los supervisores deben tener la facilidad de acceso a instancias para la resolución de conflictos.

**Reconocimiento mínimo de derechos de organización:** “Los derechos de los apropiadores a construir sus propias instituciones no son cuestionadas por autoridades gubernamentales externas” (Ostrom, 2000, p. 162). Tener la capacidad para organizarse de manera autónoma ante poderes locales o gubernamentales.

**Entidades anidadas:** “Las actividades de apropiación, provisión, supervisión, aplicación de las normas, resolución de conflictos y gestión se organizan en múltiples niveles de entidades incrustadas” (Ostrom, 2000, p. 163). Las diferentes actividades alrededor de RUC se realizan desde diferentes niveles de entidades interesadas.

Para que se cumplan los anteriores principios, explica Ostrom (2000), estos deben generar incentivos tales que estimulen el respeto y el cumplimiento de las reglas establecidas por parte de los miembros de la organización, los apropiadores con estos estímulos deben estar dispuestos a la supervisión y a reproducir las organizaciones por generaciones.

Hay que tener en cuenta que las estructuras institucionales no permanecen fijas, se presentan factores endógenos que tienen que ver con la conformación de las lógicas institucionales a lo largo del tiempo. Sin embargo, Ostrom (2000) deja claro que no todas las organizaciones son iguales y lo que en algunas puede funcionar en su diseño, en otras es un total fracaso, no todas se comportan de igual manera en todos los casos y aquello que creíamos que podía ser regla, en otras no lo es.

## 2.9 EFICACIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Por último, para dar respuesta a la pregunta inicial de este capítulo, cómo lograr la coordinación de los actores para que puedan encontrar la solución a un problema identificado como social. Se llega a la siguiente conclusión:

La coordinación de los actores se consigue estableciendo un referencial, lo cual significa, una manera unificada de ver la realidad y de construir de forma homóloga el mismo enfoque del problema social que se pretende solucionar con la política pública. Los elementos que componen las políticas públicas determinan la capacidad de los actores para comprender el problema social a través de su pensamiento y de sus intereses. Después, en un medio decisional central conformado por unos círculos decisionales de actores, se procede a tomar decisiones consensadas, que buscan encontrar la solución del problema público.

Para que los círculos decisionales se articulen correctamente para la adecuada toma de decisiones dentro del proceso de las políticas públicas es necesario contar con la participación de los mediadores, ellos con su liderazgo asegurarán que se establezca el correcto referencial para los actores. La coordinación a partir del referencial permite una eficaz formulación de la política pública.

La coordinación entre actores se logra por medio de la acción colectiva, donde las organizaciones deben pensar en el bien colectivo antes que en el beneficio propio, puesto que buscar el beneficio propio a la larga llevará a un perjuicio general. Al lograr la coordinación por medio de los principios de diseño institucional, logrando unas reglas entre las organizaciones, de esta manera se llega a una implementación eficaz de la política pública.

Con los anteriores planteamientos teóricos se estableció el marco conceptual para analizar la Política del Océano y los Espacios Costeros, y así determinar, en el siguiente capítulo, si realmente es la falta de coordinación entre los actores y las organizaciones el factor concluyente para que se presente la ineficacia de la PNOEC.

### 3. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA NACIONAL DEL OCÉANO Y LOS ESPACIOS COSTEROS

En el primer capítulo del presente trabajo se realizó una exploración de la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros para conocer el contenido del documento, sus características y su estructura interna. Se presentó lo que hace diez años el Comité Nacional Interinstitucional formuló como política del océano, con sus objetivos, sus principios, aspectos transversales y por supuesto, el contenido programático de sus áreas temáticas y sus líneas de acción. Igualmente, se revisó el plan de acción dispuesto para ejecutar lo planeado, examinando sus acciones, actividades y sus indicadores. Finalmente, se examinó el resultado de los reportes de los indicadores desde el año 2011 al 2013, presentados por las diferentes entidades responsables de su cumplimiento y consolidados por la CCO. Con todo este insumo se llegó a la conclusión que la PNOEC no es eficaz ni en su formulación ni en su implementación.

En el segundo capítulo se realizó un recorrido por diferentes teorías expuestas por un variado grupo de autores quienes presentan sus análisis sobre los elementos y organización de las políticas públicas, la coordinación a través del referencial y la coordinación de los actores que intervienen en el proceso de las políticas públicas, postulados estos que deben ser tenidos en cuenta para la formulación de una política pública, buscando la mayor coherencia en su estructura y metodología con el fin de alcanzar una eficacia en su posterior implementación.

Con la anterior información, en el presente capítulo se establecerá qué factores de la teoría están presentes en la formulación de la PNOEC y cuáles se omitieron, con el fin de concretar qué aspectos son determinantes para buscar la eficacia de la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros.

La Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros inició con su constitución formal en 1999, en aquel entonces se buscó información a través de la consulta a los sectores involucrados y la participación de entidades y la población en talleres regionales. Con esta actividad se generó la publicación

“Lineamientos para la formulación de la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros” en el año 2001 (CCO, 2014). Desde esta fecha hasta el año 2006 la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Colombiana del Océano trabajó consolidando toda la información para establecer un diagnóstico sobre la situación real del Océano y las zonas costeras.

En el 2006 se creó el Comité Nacional Interinstitucional de la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros (CNI-PNOEC), conformado por representantes de los miembros de la CCO con el propósito de formular el documento final de la política, para este fin se establecieron cinco sub comités que basados en los diagnósticos realizados en el 2000, deberían llevar a buen fin el documento final.

La gran mayoría de los funcionarios que intervinieron en el proceso de estructuración de la PNOEC no se encuentran presentes actualmente en las instituciones que representaban en aquel entonces, tratar de contactarlos hoy en día es sumamente difícil y desgastante. Por lo anterior, se tomó la decisión de consultar documentos como el libro “Construyendo País Marítimo”, “El informe final de gestión, asesoría política y asuntos internacionales” y la propia Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros, buscando obtener la información necesaria para resolver los interrogantes objetivo del presente capítulo, de este modo se obtendrá un resultado altamente objetivo y se evitará sesgos de apreciaciones personales.

Sin embargo, en la búsqueda se logró contactar algunos funcionarios de aquel grupo que se encuentran en la Dirección General Marítima, los cuales serán de suma ayuda para lograr establecer cómo fue la coordinación en la formulación de la PNOEC. Con lo planteado en el segundo capítulo, se iniciará la búsqueda de las respuestas a los planteamientos teóricos sobre el origen estructural de la PNOEC.

### 3.1 ORIGEN DE LA POLÍTICA NACIONAL DEL OCÉANO Y DE LOS ESPACIOS COSTEROS

Para iniciar el análisis de la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros se requiere conocer las razones de su origen, qué fue lo que realmente motivó que el gobierno colombiano de la época, emprendiera semejante empresa de formular una política del mar y de sus zonas costeras, de qué instituciones nació la idea y dónde se gestó todo el proceso. A partir de establecer el origen de la PNOEC, se puede entender muchas de las decisiones tomadas en su formulación e implementación.

En revisión bibliográfica de documentos publicados por la Comisión Colombiana del Océano, se examinó el texto “Construyendo País Marítimo”, un compendio de artículos donde se explica que la génesis de la Política del Océano fue el resultado coyuntural de la reestructuración en el año 2000 de la Comisión Colombiana de Oceanografía.

En el año 1969 se creó la Comisión Colombiana de Oceanografía, con un perfil y unos estatutos destinados a promover y desarrollar la institucionalidad para los océanos. Esta Comisión tenía una visión marítima enfocada desde la investigación científica y tecnológica, buscaba una conexión de las organizaciones nacionales con sus similares a nivel mundial (CCO, 2014, p. 21). En el Consejo Nacional de Oceanografía (CNO) de 1998, se concluyó que era prioritario realizar la reestructuración de la Comisión Colombiana de Oceanografía, con el fin de “fortalecerla y dinamizarla” (CCO, 2014, p. 41). En el Consejo se llegó a tres conclusiones, “1) el papel desempeñado por la CCO en los importantes desarrollos alcanzados en el campo de las ciencias y las tecnologías del mar a lo largo de cerca de 30 años; 2) el surgimiento de una nueva institucionalidad y normativa que en alguna medida interfería con el quehacer de la CCO, generando cierta colisión de funciones, específicamente en lo relativo a la coordinación de aspectos científicos y tecnológicos marinos; y 3) era indispensable aprovechar su trayectoria y experiencia como foro de coordinación e integración multisectorial en

los asuntos marinos” (CCO, 2014, p. 42). Con los anteriores hechos, se entendió que la Comisión como órgano asesor del gobierno en aspectos del océano debía expandir su visión y tratar aspectos trascendentales como la Convención del Mar, la Política del Mar, las políticas de desarrollo marítimo y costero conjugadas con las políticas del medio ambiente, entre otros.

Por lo anterior se llegó a la conclusión que se debía crear un organismo sobre la base de la experiencia de treinta años de la Comisión Colombiana de Oceanografía, que cumpliera con las nuevas funciones y retos. Es así como a través de la Ley 489 de 1998 en su Artículo 45, el Gobierno Nacional podía crear Comisiones Intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos (CCO, 2008, p. 12). En marzo del 2000 se expidió el Decreto 347 que daba el surgimiento a la nueva CCO, denominada “Comisión Colombiana de Océano”, con el marco jurídico y con las funciones misionales correspondientes, entre las cuales se encontraba la formulación de la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros (PNOEC).

Para empezar con esta tarea, como referencia de la Política del Océano, se consultaron documentos similares de diferentes países como Estados Unidos, Canadá, Australia, Chile y Gran Bretaña que sirvieran de base y guía para desarrollar la política colombiana.

Teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado, se concluye que la PNOEC surgió como mandato gubernamental, de iniciativa de la CCO, la Dirección General Marítima y la Armada Nacional, al presentarse un vacío dentro del planeamiento sectorial del océano, surgido por los cambios estratégicos a nivel mundial que debía afrontar el país; además la política nace homologando a las políticas desarrolladas por países marítimos en diferentes lugares del mundo.

Este origen de la PNOEC le da un matiz muy especial, ya que es muy diferente al surgimiento de una política pública estándar. Una política pública se origina por la presencia de una situación socialmente problemática, la cual se ha puesto en la

agenda gubernamental y requiere de una acción estatal para su solución (Miller, 2002), o como dice Vargas (2007) “el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas” (p. 85) y lo que afirma Cuervo (2008) que las políticas públicas son “el flujo de decisiones en torno de un problema que ha sido considerado público y ha ingresado en la agenda del Estado” (p. 79). Estos autores puntualizan que las políticas públicas se deben a un problema, y no cualquier problema, uno de afectación social.

Este origen le da un dinámica muy diferente a la PNOEC, ya que no cumplió con la metodología establecida por el DNP para la formulación de políticas públicas, que se realiza a través de la Metodología General Ajustada de Formulación (MGA) y se basa en el análisis de la situación actual, la identificación del problema o necesidad junto con sus causas y efectos (DNP, 2014, p. 13). Como claramente se dijo en la presentación de la PNOEC: “dicha política ha tenido la ventaja de no nacer de problemas existentes en torno al mar y sus zonas costeras, sino que ha resultado ser proactiva al adelantarse al conocimiento y entendimiento que el país posee sobre el medio marino” (CCO, 2008, p. 10), la anterior afirmación confirma el origen excepcional de la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros.

### 3.2 REFERENCIAL DE LA POLÍTICA NACIONAL DEL OCÉANO Y LOS ESPACIOS COSTEROS

Como lo afirma Muller (2006), una política pública es también la construcción de una “imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir” (p. 95). Entonces cuál fue el referencial que se estableció para la formulación de la PNOEC.

Para entender cuál fue el referencial que utilizaron los actores miembros del CNI-PNOEC, para la formulación de la Política, fue necesario realizar dos ejercicios. Primero, efectuar una investigación bibliográfica con el fin de identificar cuál fue la intención inicial para establecer un referencial y segundo, realizar unas entrevistas

a ex miembros del CNI con el propósito de definir si se utilizó el referencial propuesto o entre ellos establecieron un referencial diferente para la formulación.

En el documento “Construyendo País Marítimo” se describe cuales fueron las cinco actividades planteadas por la CCO para que sirvieran de referencial, o de “imagen de la realidad”, con el propósito de servir de instrumento para lograr llegar a la formulación de la PNOEC:

- 1) Reunir información general que permitiera tener una caracterización estimada de los espacios oceánicos y costeros, en lo referente a condiciones ambientales, potencial económico, tendencias de desarrollo, (...);
- 2) definición de los alcances que el Estado colombiano proyectaba materializar a mediano y largo plazo;
- 3) fijación de criterios de carácter político, estratégico, económico, ambiental, social, científico, tecnológico y cultural que orientarían su formulación;
- 4) considerando la complejidad del océano y las zonas costeras, establecer la problemática existente en cada sector, en cuanto al manejo, el uso y la conservación, para armonizar la interacción institucional;
- 5) analizar las respectivas políticas sectoriales existentes e identificar las faltantes, o dentro de ellas los asuntos claves ausentes, para integrarlas con la PNOEC a formular, articulándolas con la Política Nacional Ambiental. (CCO, 2014, p. 45)

Como resultado de la anterior actividad se publicó en el año 2001 el documento “Lineamientos para la formulación de la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros”, este documento puede considerarse el referencial y la interpretación del problema.

Desafortunadamente con este proceso de referenciación se presentan dos problemas: primero la interpretación, diagnóstico y definición del problema es realizado por un grupo diferente de funcionarios a los encargados de la formulación de la política; y el segundo, y tal vez más grave, acuerdo a la información suministrada por los integrantes del CNI-PNOEC, estos lineamientos no llegaron a manos de los miembros del Comité, y por supuesto no fueron

tenidos en cuenta. Por esta razón, en la introducción del texto final de la PNOEC se aclara que esta política “no nace de problemas existentes en torno al mar y las zonas costeras” (CCO, 2008, p. 10). En entrevista realizada a la Doctora Paula Pérez, funcionaria de la Dirección General Marítima, quien participó en el Comité Nacional Intersectorial (CNI-PNOEC) para la formulación de la Política del Océano, informa que las anteriores actividades no se realizaron y si se realizaron, nunca llegó la información recolectada a las mesas establecidas para la formulación de la PNOEC.

Lo anterior muestra que a pesar que se tenían buenas intenciones de aplicar y seguir una metodología para la formulación de la política, esta metodología no se llevó a cabo y se generó un gran vacío de coordinación entre los actores participantes, así lo confirma la Doctora Pérez. Lo que si dejan en claro los funcionarios entrevistados (Pérez, Forero y Espinosa), es que los niveles de percepción del mundo —valores, normas, algoritmos e imágenes— si se acuñaron entre los actores participantes de una manera empírica y se desarrollaron en todas las acciones y conceptos emitidos para lograr establecer un referencial para la formulación coherente de la Política.

Pero independiente a la anterior información, cabe preguntarse cuál fue entonces el referencial que construyeron los actores para formular la PNOEC, cuál fue la visión que les sirvió como punto de partida para la formulación. En entrevista realizada en la DIMAR<sup>6</sup> a la doctora Paula Pérez y al Capitán de Navío Juan Forero (13 de junio de 2016), ex miembros del CNI-PNOEC, concuerdan en la siguiente afirmación *“reunidos de todos los miembros de la CNI, buscamos cuál era el factor de principal importancia para el progreso de Colombia, llegando a la conclusión que era el desarrollo de los espacios marítimos y costeros, que estos se debían desarrollar y explotar de una manera sostenible, promoviendo los avances tecnológicos, la educación y la investigación, con el fin de lograr la*

---

<sup>6</sup> La Dirección General Marítima y la Comisión Colombiana del Océano son dos entidades adscritas al Ministerio de Defensa y a la Vicepresidencia de la República respectivamente, pero están conducidas por oficiales navales, por esta razón la estrecha relación con la Armada Nacional.

*conservación del medio marino dentro del marco del derecho marítimo internacional. Con este planteamiento buscábamos llegar a un ordenamiento del territorio marítimo y costero*". Con el anterior testimonio se entiende que el referencial que sirvió de base para la formulación de la Política no fue producto del análisis de los problemas sectoriales del mar y de las zonas costeras, por el contrario fue un propuesta desligada de un diagnóstico de la situación del océano. Con esta afirmación se puede ver igualmente, que primó la *ideología* de los actores, y como lo expresa Sartori (1992), esta fue la forma en que los entes gubernamentales, representados por el CNI-PNOEC, percibieron la realidad marítima de Colombia.

Tomando como base lo establecido por Muller (2006), con referencia a los niveles de percepción del mundo y sus elementos, se puede analizar a partir de los testimonios de las anteriores entrevistas, que el referencial global fue representado por los actores como *el progreso, el desarrollo de Colombia*; el referencial sectorial fue entendido como el medio para lograr el desarrollo de Colombia a través de la *explotación sostenible de los recursos disponibles en el mar*, y los operadores, pensados de manera tácita, como *los mismos funcionarios delegadas de la CNI-PNOEC*. Igualmente se puede considerar que los actores, como lo expone Roth (2008), Balme y Brouard (2005), dentro del conjunto de teorías del marco de análisis, se estableció una hipótesis de la realidad, unas relaciones causales que consistieron en que *para alcanzar el progreso de Colombia, se requería del desarrollo de los espacios marítimos y costeros*.

Por otro lado, los entrevistados expusieron sobre las áreas temáticas, que cuando formularon la política, ellos entendieron que *"en Colombia se estaba desaprovechando el enorme potencial que podían aportar los recursos que se encontraban en el océano y en los espacios costeros. No teníamos una flota pesquera y mucho menos una flota mercante, el turismo era de carpa y cerveza en*

*la playa, no se había mirado la explotación costa afuera<sup>7</sup> como una alternativa y a los puertos era necesario invertirle muchos recursos. Era necesario que potencializáramos la capacidad de ejecución y control de las Capitanías de Puerto y a la DIMAR sin olvidar fortalecer a Guardacostas”, por tal razón plantearon unas líneas de acción que lograran un efectivo desarrollo en todos estos aspectos.*

Se entiende entonces, que el referencial que los actores definieron para la PNOEC fue dirigido al aprovechamiento en todo sentido de los recursos que ofrece el océano y los espacios costeros, por tal razón, era muy importante desarrollar o buscar el progreso para mantener y aumentar la capacidad de los puertos y su infraestructura, proyectar y promover el transporte marítimo, la marina mercante y la industria naval, la pesca y la acuicultura, la industria turística y la explotación costa fuera en todas sus clases. Para lograr el aprovechamiento y soporte antes descrito se debía contar con una Autoridad Marítima fortalecida que administre y controle, y un poder naval que proteja y ejerza soberanía sobre este territorio nacional.

*“Como siempre los oficiales navales”, dice la doctora Pérez, “tienen el discurso que en Colombia no hay una conciencia marítima, que se debe realizar un gran plan que convierta a nuestra nación en un país marítimo, que se proteja el recurso y la biodiversidad marina, y se realice un proyecto para el manejo de la zona costera para que se pueda llegar a un desarrollo marítimo”. “Pues este discurso lo tomamos y buscamos incluirlo en la PNOEC”, asegura Pérez.*

Para que se pudieran desarrollar los aspectos anteriores, los actores formuladores de la PNOEC propusieron la conservación ambiental a través del manejo de la zona costera, prevención y atención de desastres, conservación de ecosistemas marinos y costeros, uso sostenible de la biodiversidad marina, calidad ambiental y cambio climático; entendiendo que sin estos aspectos era muy difícil lograr el progreso y el desarrollo. Como soporte final al desarrollo, los actores propusieron

---

<sup>7</sup> Este término se refiere a la exploración y extracción de hidrocarburos que se realiza desde plataformas marinas en mar abierto.

buscar acciones que logran crear una conciencia marítima por medio del desarrollo sociocultural, comprendido por la cultura y educación marítima, y la identificación, protección y control sobre el patrimonio cultural que se encuentra en el mar territorial colombiano.

*“Nosotros no queríamos buscar el desarrollo marítimo porque sí”* comenta el Capitán Forero, *“queríamos el desarrollo y el progreso en las zonas costeras, porque a través de él, se lograría el bienestar de las comunidades costeras y con un plan bien estructurado, se arrastraría a la prosperidad de gran parte del pueblo colombiano”*.

Analizando la anterior información, se puede entender claramente que el enfoque que le dieron los actores formuladores de la PNOEC fue el de lograr a través del océano y los espacios costeros un bienestar para los colombianos, a través de estrategias que buscaran el aprovechamiento económico, conservación y desarrollo sociocultural. Lo anterior es totalmente coherente con el objetivo propuesto por la Política.

Entonces se puede concluir que los actores de la PNOEC sí se coordinaron por medio del establecimiento de un referencial para realizar la formulación de la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros. El problema fue que el referencial, metodológicamente hablando, no corresponde a lo establecido para una política pública, es decir, como lo formuló Vargas una política es “el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas” (Vargas, 2007, p. 85) y en la PNOEC no se buscaba solucionar un problema social puntual, lo cual significa que el referencial global expuesto por Muller (2006) y tratado por los actores en la PNOEC es demasiado grande y universal.

Apoyando lo anteriormente expuesto, se observa que el referencial utilizado para la formulación de la PNOEC está descrito en el texto de la presentación del documento, en el cual se puntualiza la siguiente afirmación con relación al territorio oceánico de Colombia así: “Tan vasta extensión merece tener un

desarrollo acorde a las capacidades, necesidades y retos del país en el siglo XXI” (CCO, 2008, p. 10). Lo anterior se puede interpretar, entonces que el referencial que finalmente guió la formulación de la política fue el de lograr, el de buscar el progreso, el avance o el desarrollo de todos los aspectos relacionado con el océano y los espacios costeros; a la postre todas la áreas temáticas de la PNOEC fueron tituladas así, “*desarrollo*”.

### 3.3 DEFINICIÓN DE LOS ACTORES DE LA PNOEC

En el primer capítulo se establecieron cuáles fueron los actores que participaron puntualmente en la formulación de la PNOEC, en el presente capítulo se verificará si participaron los actores requeridos.

En la Política del Océano participaron todos los actores gubernamentales que debían participar, la convocatoria fue enorme y las entidades estatales que participaron en la Comisión Nacional Intersectorial de la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros fueron en total dieciocho, y cuatro organizaciones privadas. Los representantes fueron en total cuarenta y dos delegados (CCO, 2008).

En la entrevista con la Doctora Pérez, ella realizó la siguiente declaración: “*Para la formulación de la PNOEC participamos los delegados de las Instituciones pertenecientes a la CCO y algunas universidades. No se realizó invitación a los gremios, ni a las comunidades con influencia costera, esto ocurrió principalmente porque la dinámica de las reuniones que se manejó fue muy complicada y dispendiosa, nos reuníamos todos los viernes de 7:00 A.M. a 1:00P.M durante más de un año*”.

Acuerdo a la información anterior, no hubo participación de sectores como gremios de puertos, el sector turístico, los empresarios y gremios de transportadores marítimos. Los grandes ausentes de esta convocatoria fueron los actores sociales, los representantes de las comunidades costeras en las cuales su principal sustento es el mar y el transporte marítimo; los representantes de los pescadores

artesanales y los representantes del turismo informal que sobreviven con las ventas de productos en playas y balnearios.

Acuerdo la clasificación establecida por el chileno Lahera (2002), en la PNOEC no participaron los actores públicos en su totalidad, sólo representantes del gobierno y la administración pública, faltando los representantes de los partidos políticos y las organizaciones internacionales, además tampoco asistieron los representantes de los actores privados, empresa privada, grupos de interés, centros de investigación y los medios de comunicación. Puede pensarse que no era necesaria la presencia de todos estos participantes, pero como se analizó en el primer capítulo, el corazón de las políticas públicas son los actores, sin olvidar tal vez los más importantes, los actores donde recaerá la acción de la política pública, como lo explica Arroyave (2009) diciendo sobre el fin de las políticas “implementa un conjunto de medidas reparadoras, construidas con la participación de los grupos afectados por los diversos problemas” (p. 95), que en este caso son los actores sociales.

La presencia exclusiva de actores gubernamentales le da una característica especial a la PNOEC, es una demostración del poder y de la autoridad del gobierno, Colebatch (2005) dice que las políticas públicas necesariamente implican la existencia de relaciones poder autoridad, en la cual el gobierno hace una declaración de autoridad sobre la realidad, lo cual puede considerarse positivo si se cuenta con toda la información, de la que habla Cervantes (2004), y de manera completa sobre el planteamiento del problema que apoye la toma de decisiones.

Concluyendo, la falta de todos los actores que deben participar en la formulación de la Política, le da a la PNOEC una debilidad adicional, por un lado la falta de actores muy seguramente genera falta de información local como lo anuncia Lindblom (1999), esto significa inconsistencia en el establecimiento del referencial, lo cual por supuesto lleva a una dificultad de coordinación para una formulación eficaz de la Política. La eficacia de la política está dictada por la capacidad de los

actores para comprender el problema social a través de su pensamiento y de sus intereses, lo cual sin la presencia de actores sociales es más difícil.

### 3.4 FORMACIÓN DE CÍRCULOS DECISIONALES EN LA PNOEC

Para lograr tomar las diferentes decisiones para el desarrollo de la formulación y la implementación se requiere que se establezca una organización, esta organización fue definida por Muller (2002) como círculos decisionales. Para determinar cómo se tomaron las decisiones para la formulación de la PNOEC, se requiere entender cómo se conformaron estos círculos decisionales para tal fin.

Cuando se le preguntó a la doctora Pérez y al Capitán Forero sobre la presencia de los círculos decisionales tras previa explicación en qué consistían, su respuesta fue la siguiente: *“Los técnicos representantes de las diferentes entidades, eran de nivel medio y en ocasiones nivel bajo en la organización y no tenían poder de decisión, por lo que se convertían en mensajeros que llevaban las propuestas de acuerdos para revisión de los funcionarios de más alto nivel decisonal y traían las observaciones de éstos a las mesas de trabajo, este mecanismo de aprobación convirtió la formulación en un proceso dispendioso, paquidérmico y poco efectivo, a la postre la política tardo casi siete años en ser publicada desde que se inició su proceso de formulación”*. Lo que exponen los funcionarios entrevistados, quiere decir que este tipo de mediadores, como lo explica Miller (2000) en la segunda categoría de mediadores, es que eran de la categoría de “los profesionales”, ya que se ubican en el nivel establecido, de legitimar la posición hegemónica de las élites sectoriales.

A lo anterior agregaron: *“se presentó demasiada rotación en el personal de técnicos y representantes, esta rotación de los actores impidió la toma de posturas firmes y generó mucho estancamiento en los avances de las decisiones”*.

Los funcionarios confirmaron que no sintieron que la organización o coordinación de los actores, haya sido a través de la conformación de círculos decisionales, *“Había lo que mencionaste, una especie de mediadores, que lideraban cada una*

*de las mesas, pero círculos decisionales como los explicados no se presentaron, Además, la Secretaría Ejecutiva de la CCO organizó la participación de los actores de una manera preestablecida en mesas de trabajo, que fueron determinadas por afinidad misional de las entidades con los temas a tratar”.*

En definitiva, los funcionarios concluyeron diciendo: *“muchas de las decisiones tomadas por los actores fueron de manera independiente y autónoma, y estas decisiones al final del proceso se unieron como una “colcha de retazos” para integrar la formulación final, esto ocurrió sobre todo en el Plan de Acción”.*

Ahora bien, apoyado en el análisis de Muller (2000), se tomará como referencia lo que él llama el Medio Decisional Central para entender la organización de los diferentes actores que participaron en la formulación de la Política Nacional del Océano. Se puede presentar la siguiente situación, que los actores entrevistados, pertenecían al segundo círculos decisional, el cual está compuesto por las administraciones sectoriales (Muller, 2002), como es el caso de la doctora Pérez por la DIMAR y el Capitán Forero por la Armada, ellos intervenían en un campo específico, vigilando y promoviendo el cuidado de los intereses sectoriales y no lograron percibir la presencia de los otros círculos decisionales, lo cual puede ser probable pero no muy seguro.

En este sentido la coordinación entre actores por medio de decisiones para lograr la formulación, en el caso de la PNOEC no fue lo suficientemente fuerte, como lo explicó Repetto (s.f), para que la coordinación funcione, es indispensable entonces que las distintas organizaciones no se vean a sí mismas como partes aisladas, sino ligadas a otros por algún nivel de interdependencia en torno a una materia o problemática en común. Pero por diversas circunstancias, los actores representantes de las diferentes entidades, en la gran mayoría del proceso, no interactuaban con los otros actores, como lo relata Pérez y Forero, “se preocupaban por cumplir con su tarea”.

En conclusión, para la formulación de la PNOEC no se coordinaron los actores en círculos decisionales que componen el Medio Decisional Central, por la

organización preestablecida en mesas de trabajo, por la rotación de personal y por el bajo nivel de decisión con el que contaban la gran mayoría de los actores.

### 3.5 LA ACCIÓN COLECTIVA Y LAS REGLAS PARA LA COORDINACIÓN DE LOS ACTORES DE LA PNOEC

En el segundo capítulo se presentaron los principios de diseño institucional, estos principios garantizan la acción colectiva coordinada que puede llevar a que las políticas públicas sean eficaces al lograr establecer unas “reglas de juego”. Ahora se mirará si estos principios se tuvieron en cuenta para una acción colectiva coordinada en la PNOEC.

Para la coordinación entre los actores que formularon la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros desde el punto de vista teórico de la acción colectiva tratado en este trabajo, se puede entender de la siguiente manera: se estableció una “institución” coordinadora, el Comité Nacional Interinstitucional de la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros (CNI-PNOEC), que en su esquema, según el sentir de los actores, no fueron tenidos en cuenta la totalidad de los principios de diseño característicos de instituciones de larga duración de los RUC.

La doctora Pérez cuenta: *“la misión de la Comisión Nacional Interinstitucional era reunir a los representantes de las diferentes entidades, organizarlos en mesas temáticas, asignarles temas de discusión que tenían directa relación con la gestión institucional a la cual pertenecían los representantes. No se establecieron reglas claras que buscaran obtener de las decisiones, beneficios comunes mayores a los beneficios individuales. Había un control de asistencia y participación por parte del Secretario y Subsecretario de la CCO, el cual era reportado al presidente de la Comisión. Cuando alguno de los representantes no cumplíamos con la asistencia y con el desarrollo de las tareas asignadas, se informaba a la Presidencia de la CCO, quien tomaba acción directamente con la cabeza del ministerio o dirección responsable”*.

Hay un aspecto que dejó muy claro la doctora Pérez: *“la decisión de crear, desarrollar e implementar una política pública sobre los mares fue iniciativa de la CCO, cuando se transformó de oceanografía a océano, su Presidente y el Secretario Ejecutivo con apoyo del Director de la DIMAR, gestionaron ante todas las instancias para poder conformar la CNI, con el propósito de sacar adelante la Política, contra viento y marea, con más ganas que metodología”*.

La dinámica que se estableció, aclara Pérez fue: *“se realizaba una reunión de todos los miembros de la CNI-PNOEC una vez por semana, los días viernes, se realizaban discusiones moderadas por el capitán secretario ejecutivo de la CCO, se concretaban unos acuerdos y cada representante los llevaba a su entidad para revisión y aprobación, las observaciones de cada institución eran presentadas y discutidas en la próxima reunión, y se iniciaba de nuevo el ciclo, una regla era que las determinaciones que tomaba una entidad no debían afectar a otra entidad, de ser así, tenía que ser concertada entre ambas entidades, generalmente se evitaba eso”*.

Con base en la teoría, y apoyados en los testimonios de los funcionarios entrevistados, se mirará que principios de diseño característicos de instituciones de larga duración, pudieron ser aplicados en el proceso de la PNOEC.

Los *“límites claramente definidos”*, no se aplicaron ya que las diferentes entidades podían realizar proposiciones de cualquier tipo con cualquier alcance, el único límite era no afectación a las otras entidades. *“Coherencia entre las reglas de apropiación y provisión con las condiciones locales”*, fue un tema que no se trató. *“Arreglos de elección colectiva”*, se comentó que los representantes de cada entidad eran los mensajeros tanto de acuerdos como de propuestas. *“Supervisión”*, se presentó una supervisión por parte de la Secretaría Ejecutiva de la CCO, que oficiaba como Presidente de la CNI-PNOEC, esa supervisión estaba más dirigida a la consolidación de la información y al cumplimiento de asistencia de los representantes en horarios establecidos, que al cumplimiento de acuerdos iniciales de mutua cooperación. *“Sanciones graduadas”*, se puede pensar que el

reporte a la entidad a la cual pertenecía el representante es una forma de sanción. *“Mecanismos para la resolución de conflictos”*, la misma Secretaría Ejecutiva podía cumplir con esta tarea de mediador cuando se presentaban cierto tipo de conflictos, principalmente de competencia. *“Reconocimiento mínimo de derechos de organización”*, la CNI-PNOEC tenía un gran reconocimiento organizacional, provenía de la Vicepresidencia de la República y tenía ascendencia sobre todos los ministerios y direcciones del gobierno. *“Entidades anidadas”*, es claro que había una gran convocatoria alrededor de la PNOEC y todas las entidades involucradas querían obtener beneficios posteriores de la Política, había un interés genuino por sacar adelante el proyecto, en esto la doctora Pérez es clara *“nosotros trabajábamos de buena fe y con entusiasmo”*.

Hay una afirmación final de la Doctora Pérez sobre este tema: *“Las instituciones involucradas siempre pensaron que a través de la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros se lograría obtener recursos para la realización de muchos planes y programas sectoriales. La realidad fue que para la PNOEC nunca se destinó ningún presupuesto, cada entidad debía correr con los gastos generados para la implementación. Sin recursos económicos y sin personal es muy difícil”*.

La Política del Océano y de los Espacios Costeros se trabajó asignando tareas a las diferentes entidades que participaron en su estructuración. La filosofía de este trabajo fue establecer líneas de acción dirigidas a las instituciones relacionadas con el sector, para que las entidades estuvieran de acuerdo con los tareas asignadas, fueron invitadas a participar en la formulación y estructuración de la Política, con esto se aseguraba que las tareas asignadas eran realmente aceptadas y más importante aún, los trabajos podían ser adelantados y culminados. Otra estrategia que se implementó fue que las tareas debían incluirse en los planes de acción propios de cada institución. Con esto se descartaba tener que realizar un control excesivo del cumplimiento de indicadores.

Como conclusión se puede ver que la conformación de la CNI-PNOEC es un acierto para cumplir el objetivo de la formulación, implementación y posterior

evaluación de la PNOEC, en su organización se establecieron las reglas que se consideraron pertinentes para su eficaz funcionamiento, pero se presentaron varios factores en su funcionamiento, uno de los más influyentes fue la prolongación excesiva en el tiempo de su trabajo.

### 3.6 ARTICULACIÓN CON OTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS SECTORIALES

Se realizó una exploración de las políticas sectoriales anteriores y posteriores a la promulgación de la PNOEC con el fin de identificar qué políticas estaban vigentes a la hora de su promulgación y cuáles han sido posteriores.

Verificar como la PNOEC se coordinó y articuló con las demás políticas existentes es un parámetro que no se puede ignorar. Una política pública no se puede formular de una manera aislada y autónoma desconociendo las demás directrices del Estado, una nueva política debe estar compenetrada con las demás políticas públicas sectoriales y por supuesto, con las demás instituciones gubernamentales, esto con el propósito que no se presente duplicidad de funciones, gasto y esfuerzo, así lo explica Santiago Arroyave Alzate (2009), “Hay que tener claro que la política debe ser integral y articulada con otras políticas para poder garantizar una atención global a la problemática y a sus consecuencias. Pero si, por el contrario, la política tiene una orientación sectorial, difícilmente los problemas serán solucionados” (p. 109).

En el año 2006, seis años después de iniciados los trabajos de coordinación interinstitucional para fijar los lineamientos de la PNOEC, se tomó la decisión de consolidar la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros con el “Documento 2019 Visión Colombia II Centenario” y con los “Planes de Desarrollo”. Para cumplir con lo anterior, el Comité Nacional Interinstitucional de la PNOEC (CNI-PNOEC) evaluó la Cartilla de Mares, la cual es un producto del Documento 2019, donde se articula el desarrollo institucional, territorial, social y de ambiente, económico oceánico y costero. Es decir se alineó lo establecido en la PNOEC con el Documento 2019 Visión Colombia II Centenario.

Existen varias políticas y leyes que apuntan en la misma dirección de las estrategias de la Política, las cuales se pueden considerar en ocasiones paralelas a la PNOEC:

La Ley 1ª de 1991, Estatuto de Puertos Marítimos, contiene todas las líneas de acción que se establecieron en el área temática Desarrollo Económico, Puertos e Infraestructura Portuaria de la Política Nacional del Océano.

El Ministerio del Medio Ambiente y el Departamento de Planeación Nacional, con el apoyo del Instituto Humboldt, elaboraron y publicaron la Política Nacional de Biodiversidad. Este documento, fruto de una consulta de más de cien personas y entidades de los sectores público y privado. Uno de los objetivos primordiales de La Política Nacional de Biodiversidad es comunicar la manera como Colombia piensa orientar a largo plazo las estrategias nacionales sobre el tema de la biodiversidad, así como definir quienes son los encargados de las diferentes áreas de acción (Minambiente, 1995). La Política Nacional de Biodiversidad fue aprobada por el Consejo Nacional Ambiental en 1995. Esta política prácticamente ignora al océano, las siete líneas de acción de la PNOEC son más profundas y claras sobre el tema marítimo que toda la Política Nacional de Biodiversidad, a pesar de esto, en la PNOEC no se hace referencia a esta política.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), produjo en el año 2000 la “Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia” (PNAOIC), cuyo objetivo es “propender por el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras, que permita mediante su manejo integrado, contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana, el desarrollo armónico de las actividades productivas y a la conservación y preservación de los ecosistemas y recursos marino costeros” (Minambiente, 2001, p.5). Para lograr lo anterior, esta política se plantea estructuralmente en estrategias y programas, en las que se incluye el establecimiento de áreas del Pacífico y Caribe colombianos, como regiones integrales de planificación y ordenamiento ambiental territorial. La

PNOEC hace dos recomendaciones con relación a esta línea de acción, las cuales son tratadas ampliamente por el MAVDT en la Política antes referida, con una mayor profundidad e integrando los actores regionales sobre los cuales recae las acciones de esta política.

La PNOEC se queda muy corta en el aspecto de turismo, prácticamente se limita a decir que se haga cumplir la Ley 300 de 1996, “Ley General del Turismo”, con sus modificaciones por la ley 1101 de 2006 (Decreto y publicada seis meses antes de la promulgación de la PNOEC) y la ley 1558 de 2012. En este aspecto sacar una política pública para establecer que se vele por el cumplimiento de una ley es algo realmente inocuo.

En el año 2013 el Departamento Nacional de Planeación pública el CONPES 3744 que trata sobre la “Política Portuaria para un País más Moderno”, esta política tiene como objetivos: 1) Presentar lineamientos frente a las necesidades de ampliación de la capacidad portuaria, 2) Identificar los proyectos relacionados con canales, vías de acceso y obras de protección costera, que permitan un adecuado desarrollo de la actividad portuaria, acordes con los lineamientos de política establecidos por el Gobierno Nacional en cumplimiento de sus obligaciones internacionales, 3) Establecer una nueva metodología de cálculo de la contraprestación aplicable a los beneficiarios de permisos portuarios, buscando un equilibrio entre lo público y lo privado en condiciones atractivas al capital, y 4) Fortalecer el marco normativo, regulatorio e institucional que fomente la inversión privada y la sostenibilidad del sector. Aunque estos objetivos están algo distantes a las líneas de acción del área temática Desarrollo Económico en el tema de Puertos e infraestructura portuaria de la PNOEC, se puede considerar que se está realizando un doble esfuerzo en el sector portuario.

En el año 2014 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, suscribió un convenio de cooperación técnica con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-FAO, para identificar los elementos que contribuyeran a la construcción de estrategias que permitieran un crecimiento

sostenido y armónico del sector pesquero. Como resultado del convenio se promulgó la “Política Integral para el Desarrollo de la Pesca Sostenible de Colombia”, esta política supera en todos los aspectos a las líneas de acción propuestas en la PNOEC en el tema pesca y acuicultura del área temática “Desarrollo Económico”. Es posible que lo planteado por la PNOEC diera como fruto la necesidad de crear un marco de acción aún más grade, lo cual generó la necesidad de una política propia en este aspecto.

Sobre cultura y educación marítima no se ha promulgado ninguna ley, en este aspecto la PNOEC, a través de la DIMAR, la CCO y la Escuela Naval de Cadetes “Almirante Padilla” es pionera en el establecimiento de estrategias y directrices sobre este aspecto.

Después del anterior recorrido por las diferentes políticas y leyes sectoriales referidas a los temas tratados por la PNOEC, se puede concluir que no se realizó la debida articulación entre ellas. Desconociendo los motivos reales, llama la atención este divorcio, ya que la totalidad de las instituciones tenían representantes en la CCO y más aún en la CNI-PNOEC. Es de resaltar que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial tiene desde el año 2000 una excelente y muy bien estructurada política (PNAOIC) la cual ya fue descrita, esto deja la pregunta sobre por qué no se articularon las dos políticas y cuál era el nivel de los actores delegados en las mesas de trabajo de la PNOEC ya que desconocieron los documentos sectoriales que ya habían sido promulgados.

### Análisis Final

Después de realizar el anterior recorrido por los parámetros teóricos versus la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros y entender que las políticas públicas son una herramienta en el ejercicio académico y práctico de la gestión pública, se llega a las siguientes conclusiones:

- El nacimiento de la PNOEC es atípico, no nace como resultado de una situación socialmente problemática, pero la PNOEC si trata temas sociales,

pero desde un nivel estratégico muy amplio y no desde el nivel operativo que debe tener una política. En la redacción de las líneas de acción, por ejemplo, se observa este nivel estratégico que convierte a la Política más en un plan que en una política pública: “El Estado, como complemento al esfuerzo local y regional, cofinanciará la investigación y puesta en marcha de nuevas alternativas de tratamiento de aguas residuales que vierten a ríos y finalmente desembocan en el mar, priorizando cuencas por alto grado de contaminación” (CCO, 2008, p. 46). Esta línea de acción requiere aterrizarse, no se especifica por que medio se realizará la financiación y tampoco a quién llegará ese apoyo económico y lo más grave, en qué forma se realizará el tratamiento de las aguas residuales. Con el anterior ejemplo se quiere demostrar que la PNOEC pretende no solucionar un problema, busca solucionar muchos problemas a la vez.

- Teniendo en cuenta que uno de los medios para lograr la coordinación de los actores es a través de establecer un referencial sobre la situación socialmente problemática (Muller, 2006) y como se concluyó en el literal anterior, esto no se estableció en la PNOEC como corresponde en la formulación de una política pública, ya que la situación que se busca solucionar es demasiado amplia y además que se quiere solucionar todo lo concerniente con el océano y las zonas costeras. Un ejemplo de lo anterior es el área temática de “Desarrollo Económico” donde se pretende solucionar problemas de puertos e infraestructura portuaria; transporte marítimo; marina mercante; pesca y acuicultura; industria turística; y minerales, hidrocarburos y fuentes de energía no convencionales, alternativas o renovables (CCO, 2008. p. 28-33). Con la amplitud de esta área temática se podría llegar a realizar dos o tres políticas públicas diferentes.
- Una realidad que se puede observar acuerdo a los testimonios de los funcionarios entrevistados es la falta de asesoría de la parte social de la PNOEC, este aspecto le da aún más fragilidad al referencial del que se ha hablado, Raúl Velásquez Gavilanes (2009) lo dice muy claramente “La

política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener” (p. 157). No es adecuado tratar los temas del mar y las zonas costeras desde Bogotá por tecnócratas sin asesoría o influencia de los sectores sociales e incluso de los privados.

- Los círculos decisionales no sólo son una teoría de Pierre Muller (2002), es una de las formas de determinar si se presenta coordinación para la toma de decisiones por un grupo de actores a través de un Medio Decisional, en la PNOEC se apreciaron defectos en esta conformación, esta metodología no es una “camisa de fuerza”, pero es claro que debe adoptarse una metodología para la realización de estos proyectos, pero por las circunstancias de organización, bajo nivel de decisión y rotación de personal; la experiencia demostró que el empirismo y las ganas de acertar dio como resultado unos costos muy elevados en el recurso tiempo y en la calidad del trabajo, ejemplo de esto es el bajo nivel del Plan de Acción para la implementación de la Política.
- Haber tomado la decisión de conformar la CNI-PNOEC para que realizará las funciones de la acción colectiva en torno a la organización y establecimiento de reglas fue muy positivo, sin embargo se requiere adoptar una metodología sobre la forma de formular, implementar y evaluar una política pública, de otro modo el esfuerzo y el desgaste será muy alto para los bajos resultados obtenidos. Como ejemplo de esto está el informe de indicadores SINOC presentado en el primer capítulo del presente trabajo.
- La metodología establecida para la coordinación de los actores y las organizaciones por acción colectiva presentó deficiencias, entre las más notorias está la ausencia de actores con poder de decisión para lograr llegar a un consenso en las diferentes propuestas; la supervisión no tuvo el poder y la ascendencia entre los actores y las diferentes entidades, por esta razón no fue una supervisión efectiva; y finalmente, no se establecieron sanciones o llamados de atención que lograran producir cambios positivos en el accionar de los representantes de las diferentes entidades.

- Otra situación que se puede observar es lo que Gustavo Hernández (1999) puntualiza en la definición de política pública “[...] las *políticas públicas* son el resultado de decisiones (sin limitarse a ser decisiones), de actores actuando a título gubernamental [...] y que generalmente las *políticas* contienen objetivos, recursos y producen resultados” (párr 13). Y es sobre los recursos con los cuales se debe disponer para la implementación de la política, en ese mismo sentido Jenkins (1978) dice sobre los políticas: "Un conjunto de decisiones interrelacionadas adoptadas por un actor o un conjunto de actores políticos, concernientes a la selección de objetivos y los medios para alcanzarlos, en el marco de una situación específica" (p. 17), a los medios que se refiere Jenkins es a personal, equipos y por supuesto financiación. Esta financiación, acuerdo a lo relatado por los funcionarios entrevistados, no existen o tiene que ser sufragada por las entidades involucradas, sin que el destino inicial de esos presupuestos sea para la PNOEC.
- No haber realizado una acertada articulación con otras políticas públicas del sector, es una debilidad de la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros, tener “competencia” en las labores con otras entidades que tienen sus propias políticas es una situación desgastante, además el Estado es uno solo y los problemas son siempre de su competencia. El caso más emblemático se presenta con la “Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia” (PNAOIC), del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), un ejemplo de falta de coordinación estatal, sin dejar atrás a la política de Puertos y Biodiversidad, que son posteriores a la PNOEC. Se puede concluir además, que la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros no es un referente para las entidades del sector.

## CONCLUSIONES

En el inicio de la investigación, sobre la base de la estructura y organización de la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros y su Plan de Acción, se pudo comprobar que no es eficaz porque no ha cumplido con los objetivos propuestos y tampoco ha cumplido con las metas de los indicadores de su plan de acción.

En la exploración teórica realizada, se logró identificar que el corazón de una política pública son los actores, y la coordinación de ellos para su formulación se consigue a través del establecimiento de un referencial del problema público, además, logrando la coordinación de los actores por medio de los círculos decisionales y la acción colectiva, se consigue establecer los parámetros para la implementación de la política pública.

La Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros no se formuló ni se implementó sobre una base metodológica o siguiendo un procedimiento, lo cual quedó demostrado en su origen mismo, la PNOEC no fue producto de la búsqueda de solucionar un problema social. Los actores establecieron el referencial a partir de la interpretación de la realidad que les permitía su ideología y sus conocimientos profesionales, lo que llevó a que la formulación de la Política fuera de un nivel estratégico muy alto y se desdibujara su naturaleza misma. Además, la falta de la totalidad de los actores involucrados en la Política, no permitió identificar un contexto completo de la situación, lo cual afectó igualmente el establecimiento del referencial y la coordinación de actores.

La falta de metodología de la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros llevó a que su implementación, se realizará sin una coordinación de los actores a través de un Medio Decisional Central, lo que seguramente contribuyó a la ineficacia de su Plan de Acción.

La conformación de la Comisión Nacional interinstitucional de la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros fue una buena decisión con el fin de

cumplir el objetivo de la formulación, implementación y posterior evaluación de la PNOEC, en su organización se establecieron las reglas que se consideraron adecuadas para su eficaz funcionamiento, pero tal vez no fueron lo suficientemente metodológicas y por esta razón los resultados no son los esperados y la Política no es referente para las entidades sectoriales.

Puede decirse que el punto más débil de la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros fue su falta de articulación con otras políticas sectoriales, se creó una política muy similar a la “Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia”, llegando a tener duplicidad de funciones y prácticamente la misma competencia.

Se logró demostrar que uno de los principales problemas que presenta el proceso la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros para lograr su eficacia es la falta de coordinación de sus actores.

## RECOMENDACIONES

Se realiza la recomendación en dos sentidos: iniciar un proceso de reingeniería de la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros, o realizar una fusión entre la PNOEC y la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia. Para cualquiera que sea la decisión tomada por los entes estatales responsables, se recomiendan las siguientes acciones:

- Realizar el proceso de la política pública, formulación, implementación y evaluación, siguiendo una base metodológica bien definida.
- Que sean incluidos todos los actores sectoriales que están involucrados en el proceso de la Política, es decir, entes gubernamentales, actores privados y actores sociales.
- Realizar toda la coordinación entre actores referida en el presente trabajo con el fin de aumentar el nivel de eficacia en el proceso de formulación e implementación de la política, esto a través de la construcción de un referencial que permita a todos los actores involucrados establecer la misma comprensión del problema social.
- Dentro del grupo de actores formuladores de la política, establecer los círculos decisorios, auspiciando y estimulando la participación y liderazgo de los mediadores, con el propósito de alcanzar una mayor coordinación en las decisiones sobre la búsqueda de alternativas para lograr las soluciones al problema social.
- Establecer reglas entre los actores y las organizaciones participantes en el proceso de la política, con el propósito de obtener los mejores resultados y beneficios al final del ejercicio a partir de la definición de límites entre las diferentes dependencias, supervisión, construcción de mecanismos para la resolución de conflictos e incluso, establecer algún tipo de sanción para los actores que incumplan las reglas convenidas. Con las anteriores medidas se

podría lograr una mayor participación de todas las organizaciones y un reconocimiento institucional.

- El objetivo y los alcances de la Política deben ser limitados a partir de la construcción de un referencial lo suficientemente claro por parte de todos los actores, en especial los actores sociales.
- Que el proceso tenga un cronograma bien definido y se establezca una fecha de inicio y una fecha de finalización del trabajo.
- Se debe gestionar recursos para el cumplimiento del plan de acción.
- Se recomienda al final del proceso de la política pública realizar la gestión administrativa para obtener el reconocimiento del Departamento Nacional de Planeación (DNP) para que se reglamente y se expida el CONPES correspondiente que le de respaldo jurídico y seguimiento por parte de los entes de control del Estado.

El Plan de Acción de la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros presenta debilidades en su formulación, se recomienda una reestructuración, desde sus actividades, sus acciones y principalmente sus indicadores, con el fin de lograr el efectivo cumplimiento de las Líneas de Acción de la Política, se recomienda consultar la “Guía para la construcción de indicadores de gestión” del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) en este documento se presentan todos los parámetros para construir indicadores que logran medir el impacto de las acciones y dan herramientas para el análisis de resultados.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. (1993). *La Implementación de las Políticas*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Anderson, J.E. (1990). *Public Policymaking: An Introduction*. Boston, MA: Editorial Houghton-Mifflin Co.
- Arroyave, S. (2011). Las Políticas Públicas en Colombia. Insuficiencias y desafío. Revista del departamento de ciencia política, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Recuperado de <https://docs.google.com/file/d/0B3dVaSqTNwHDWFNuSnFLMGU2T1U/edit>
- Balme R. y Brouard, S. (2005). L'analyse politique de l'action publique: confrontation des approches, des concepts et des méthodes. *Revue Française de Sciences Politiques*, 55 (1), s.p.
- Bobbio, N. (1989). *Estado, Gobierno y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Elder, C. y Cobb, R. (1992). *Formación de la Agenda. El Caso de la Política de los Ancianos en Luis Aguilar Villanueva (comp.); Problemas públicos y agenda de gobierno*. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.
- Comisión Colombiana del Océano. (2008). *Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros*. Imprenta Nacional de Colombia.
- Comisión Colombiana del Océano. (2012). *Plan de Acción PNOEC. 2011-2014*. Primera Edición: Unión Gráfica LTDA.
- Comisión Colombiana del Océano. (2014). *Construyendo País Marítimo*. Exprecards S.A.S.
- Colebatch, H. (2005). *Políticas: Concepto y Practica*. Recuperado de <http://ccp.ucr.ac.cr/cursos/decisiones/contenido/lec101.html>
- Cervantes, E. (2004). *Las Políticas Públicas: Producto del Sistema Político*. Recuperado de <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html>
- Cuervo, J. (2008). Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión de los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana. En:

Ensayos sobre políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2012). Guía para la construcción de indicadores de gestión. Versión 2. Recuperado de [http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrive\\_publicaciones?no=1595](http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrive_publicaciones?no=1595)

Departamento Nacional de Planeación. (2014). Manual de Soporte Conceptual Metodología General para la Formulación y Evaluación de Proyectos. Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Recuperado de <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=z2spt4SLbKQ%3D&tabid=186&mid=941>

Departamento Nacional de Planeación. (2014). Guía para la formulación y seguimiento de la planeación institucional. Grupo de planeación. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/PI-G01%20Gu%C3%ADa%20Planeaci%C3%B3n%20Institucional.Pu.pdf>

Dólar web. (07 de junio de 2016) Indicadores [Mensaje en un blog]. Recuperado de <http://dolar.wilkinsonpc.com.co/commodities/petroleo-wti.html>

Dye, T.R. (1972). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Editorial Prentice-Hall.

Grémion, C. (1986). Los lugartenientes de Dios. Obispos de Francia y la República. Fayard París, edición 8: Paper Back.

Hernández, G. (1999). El Análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de Estudios Sociales-RES*, número 4, 80-91. Recuperado de <https://res.uniandes.edu.co/view.php/100/view.php>

Hidalgo, P. (2001). *Las Políticas Públicas: Los Actores Principales y su Racionalidad*. Chile: Observatorio de Políticas Públicas en Chile: Universidad de los Lagos.

Jenkins, W. (1978). *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. Londres, Reino Unido: Editorial Martin Robertson.

Klijn, E. (2004). Redes de Políticas Públicas: Una Visión General. Recuperado de <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>

Krugman, P. R. y Wells, R. (2007). Macroeconomía: introducción a la Economía: Editorial Reverté. Recuperado de [https://books.google.com.pe/books?id=9kuFd0Hb8T0C&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.pe/books?id=9kuFd0Hb8T0C&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)

- Meltsner, A. (1972). *La Factibilidad Política y el Análisis de las Políticas*. México, México D.F.: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Meny, Y. y Thoenig, J.C. (1989). *Les Politiques Publiques*. París, Francia: Editorial PUF.
- Ministerio del Medio Ambiente. (2001). Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia. DIRECCIÓN GENERAL DE ECOSISTEMAS. Recuperado de [https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Normativa/Políticas/4268\\_161009\\_polit\\_zonas\\_\\_costeras\\_pnaoc i.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Normativa/Políticas/4268_161009_polit_zonas__costeras_pnaoc i.pdf)
- Ministerio del Medio Ambiente. (1995). Política Nacional de Biodiversidad República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Instituto "Alexander Von Humboldt" Recuperado de [https://www.minambiente.gov.co/images/Bosques BiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Politica-Nacional-de-Biodiversidad/politica\\_nacional-biodiversidad.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/Bosques BiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Politica-Nacional-de-Biodiversidad/politica_nacional-biodiversidad.pdf)
- Muller, P. (2000). Círculos de decisión en las políticas públicas. *INNOVAR revista de ciencias administrativas y sociales. Gestión Pública*, 15, 11-120.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia: Departamento de publicaciones.
- Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*. Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Lara, H. (2002). Elinor Ostrom (2000), El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva. *Región y Sociedad*. Vol 14, No 24. México, Unam-Crim-Fce. Recuperado de [http://lanic.utexas.edu/project/etext/colson/24/24\\_10.pdf](http://lanic.utexas.edu/project/etext/colson/24/24_10.pdf)
- Lindblom, C. (1999). *Democracia y Sistema de Mercado*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Lindblom, C. y Cohen, (1979) El conocimiento útil: Ciencias Sociales y resolución de problemas sociales. Volumen 21, de Yale fastback: Universidad de Yale.
- Obregón, A. (2012). Fundamentos para la determinación de políticas públicas en materia de derechos humanos. Curso 3. Segunda edición. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, D. F. Recuperado de [http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/serv\\_prof/pdf/guia\\_prof2012\\_curso3.pdf](http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/serv_prof/pdf/guia_prof2012_curso3.pdf)
- Ostrom, E. (2000). *El Gobierno de los comunes. La evolución de las Instituciones de acción colectiva*. México, UNAM-CRIM-FCE.
- Ostrom, E. y Ahn, T. (2003) Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. Revista mexicana de Sociología. Vol. 65 no.1 México ene./mar. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032003000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032003000100005&script=sci_arttext)
- Ostrom, E. Gardner, R. & Walker, J. (1994). Rules, games, and common-pool resources. University of Michigan. Recuperado de [https://books.google.com.co/books?id=DgmLa8gPo4gC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.co/books?id=DgmLa8gPo4gC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (2009). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Recuperado de <http://politicayplanificacionsocial.sociales.uba.ar/files/2012/04/04.05.-Dossier-Estado-y-politicas-estatales-en-America-Latina1.pdf>
- Repetto, F. (s.f ). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. Recuperado de <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000003/3246.pdf>
- Roth, A. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿De la razón científica al arte retórico? Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 67-91.
- Sabatier, P. (1999). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- Santibáñez, A., Barra, M., Ortiz P. (2015). La racionalidad de los actores en políticas públicas: un esquema teórico para entender el funcionamiento de las

democracias modernas. Recuperado en [http://www.colpos.mx/tabasco/diplomado/3y4demarzo/actores\\_en\\_politica.pdf](http://www.colpos.mx/tabasco/diplomado/3y4demarzo/actores_en_politica.pdf).

Sartori, G. (1997). *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza Editorial.

Subirats, J. (2005). *El Análisis de las Políticas Públicas*. España: Departamento de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Barcelona. Recuperado de [http://www.cnpt.es/docu\\_pdf/tacticas.pdf](http://www.cnpt.es/docu_pdf/tacticas.pdf)

Tarrow, S. (2004). *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid, España: Alianza Editorial.

Vargas, A. (2007). *Fundamentos de políticas públicas*. Bogotá: Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia.

Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Portal de revistas UR*. 20.149-187. Recuperado de <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/433/377>

Weyrauch, V. (2012). Guía N°4: Definiendo cómo medir los resultados de corto, mediano y largo plazo. En *¿Cómo monitorear y evaluar la incidencia en políticas públicas?* Buenos Aires: CIPPEC. Recuperado de [http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/GDNet/guia04\\_cippec\\_me.pdf](http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/GDNet/guia04_cippec_me.pdf)

Wildavsky, A. (1975). *The Private Government of Public Money*. Macmillan, London.

ANEXO A

INFORMACIÓN DE INDICADORES SINOC (4 de noviembre 2014)

ANEXO B

ENTREVISTA DE FUNCIONARIOS DEL CNI-PNOEC

## ENTREVISTAS CON FUNCIONARIOS DE LA PNOEC

Para establecer cómo ha funcionado desde adentro la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros en los nueve años de su promulgación, desde el año de 2007, el 15 de mayo de 2016 se realizó una entrevista a la doctora Johana Martínez, funcionaria de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Colombiana del Océano, ella es la persona encargada del control del Plan de Acción a través del Sistema de Información, a esta funcionaria cada una de las entidades responsables de las actividades, acciones e indicadores le debe reportar los avances y resultados, y con esta información realiza la estadística del avance total del Plan de Acción de la PNOEC.

La doctora Martínez tiene una percepción muy clara de la situación actual de la PNOEC y sobre su Plan de Acción. Ella precisa: “las acciones, actividades e indicadores que fueron planteados en la Política por cada uno de los entes encargados presentan un defecto, estas no fueron planteadas y definidas y luego trasladadas a los planes internos de cada institución para asegurar su cumplimiento, el proceso fue al contrario, se buscó al interior del plan de acción de cada institución las acciones que podían ser consideradas aceptables en la PNOEC y se incluyeron en el Plan de Acción”. La doctora Martínez refiere que para lograr lo anterior, se tardó todo un año, donde se realizaron más de diez reuniones intersectoriales para finalmente establecer el Plan de Acción, labor que se culminó cuatro años después de publicada la Política, tiempo que le parece exagerado para el producto obtenido.

La doctora Martínez señala: “uno de los problemas más grandes que tuvo la promulgación del Plan de Acción fue lo relacionado con el nivel y experiencia de los delegados que fueron designados por cada una de las instituciones, ellos a pesar que tenían excelentes conocimientos profesionales y conocían claramente los problemas y las situaciones, eran delegados técnicos de decisión media que debían consultar con superiores cualquier disposición. Esto demoró demasiado el planteamiento final del Plan de Acción”.

La doctora Martínez piensa *“la PNOEC ha cumplido parcialmente el objetivo con el que fue creada, pero más importante que cumplir el objetivo, considera, que la Política ha logrado establecerse como el escenario ideal para que diferentes entidades, ONG’s, académicos, entidades estatales, sector privado y productivo, se encuentren y planteen problemáticas que en un pasado jamás fueron tratadas a nivel gubernamental, y en ese mismo espacio se diseñen posibles soluciones”*. Y realiza la siguiente aclaración: *“lo anterior, a pesar que no es una actividad perfecta, es un ejercicio que arroja unos frutos únicos en materia de desarrollo y conservación del ambiente marítimo y costero, que al final de cuentas es el objetivo de la Política, sobre todo por la integralidad con la que son tratados los temas, desde todos los puntos de vista de los diferentes actores involucrados”*.

La doctora Johana Martínez indica además que: *“la PNEOC y su Plan de Acción tienen en la actualidad un aspecto fundamental que nunca había tenido y que se ha convertido en el pilar fundamental, el liderazgo del Presidente y de la Secretaria Ejecutiva de la CCO, que en la actualidad están representados por el Vicepresidente Germán Vargas Lleras y el Contralmirante Juan Manuel Soltao Ospina respectivamente, estos dirigentes y gerentes han logrado en los últimos años más avances que todo lo logrado desde hace ocho años en que se promulgó la PNOEC”*. Martínez resalta la capacidad de convocatoria del Vicepresidente a los diferentes dirigentes de las instituciones y como los compromete en las tareas y responsabilidades, es un don de admirar del Doctor Vargas Lleras. Igualmente Martínez destaca el conocimiento y la experiencia en el campo marítimo del Almirante, cualidades que son fundamentales para lograr colocar el rumbo correcto a las tareas con el propósito de alcanzar los objetivos trazados por la Política. Comenta con un poco de desesperanza que: *“espero que esta fortaleza no se convierta en una gran debilidad cuando por el ciclo normal este personal salga de sus cargos”*.

La doctora Martínez como funcionaria actual de la CCO y encargada del reporte del Plan de Acción percibe: *“el diagnóstico con el que se trazaron las líneas de acción de la PNOEC no fue lo suficientemente fundamentado, se dejaron vacíos*

*en muchos aspectos, lo cual ha generado una zona gris en el marco de base. Igualmente, las líneas de acción, en muchos casos, describen las funciones de las entidades involucradas, lo cual limita el avance en la búsqueda de mejoras y soluciones de problemas en el sector”.*

Por otro lado la doctora Martínez piensa que la mayor falencia de la Política Nacional del Océano es la falta de financiación, ella afirma: *“al no existir un rubro o una asignación presupuestal estatal exclusiva para el cumplimiento de las tareas de la PNOEC, se está supeditado a que las instituciones con los recursos propios cumplan con sus responsabilidades”.* Además afirma *“por este motivo no se puede exigir mayores resultados o celeridad en los procesos, porque no hay un respaldo económico obligante”.* Y asegura *“el anterior aspecto sumado a la falta de personal propio para que trabaje en la PNOEC es el “Talón de Aquiles” de la Política”.*

El 16 de abril de 2016 se le realizó una entrevista a la doctora Paula Pérez, una de las pocas gestoras de la PNOEC que aún se encuentra trabajando activamente en el sector marítimo, desarrollando aportes como asesora jurídica en la Dirección General Marítima.

La doctora Pérez siente muy suya la Política, por todo el tiempo que le dedicó para su estructuración y definición, por la gran cantidad de reuniones a las que asistió y por las interminables horas de trabajo buscando las mejores alternativas para generar una política sólida y perenne en el tiempo. Pero igualmente la doctora Pérez es supremamente crítica con la Política, considera *“La PONOEC no se encuentra insertada en el Estado, es decir no es determinante para la toma de decisiones de los gobiernos, para que sea eficaz se requiere que sea transversal a todas las decisiones del sector y esto realmente en la actualidad no sucede. Sin la transversalidad que se requiere, difícilmente se logrará que la Política sea operativa, continuará siendo letra muerta que no da directrices a los entes del Estado que tienen responsabilidad en el sector marítimo y costero”.* Una afirmación que ella misma dice que es muy dura.

La doctora Pérez explica: *“el factor más complicado de la Política es que no tiene método, el cual en Colombia es responsabilidad del Departamento Nacional de Planeación, hasta que no se pase la PNOEC por la supervisión del DNP, y se establezca un CONPES, no se logrará que la Política cumpla por sí sola los objetivos que se ha planteado. De este modo se logrará que la Política sea transversal al Estado y tenga realmente un musculo financiero que la soporte”*.

Finalmente la doctora Pérez, refiriéndose al Plan de Acción, es muy crítica, sobre todo en la responsabilidad política de las instituciones, ella piensa *“Las instituciones, los delegados y sus directivas deben responder no sólo por el cumplimiento del Plan de Acción, sino que deben cumplir por lo más importante, el impacto que genera en las comunidades, en la industria, en el mismo Estado y en general en la sociedad”*. Que quiere decir con esto la doctora Pérez conocedora como lo es del diagnóstico de la visión Colombia 2019, *“Es imperativo que se monitoree y se mida el impacto del cumplimiento de las acciones del Plan de Acción, está de por sí establece una retroalimentación de las acciones ejecutadas, nada se logra si se cumple con un plan que no logra incidir de manera afectiva en los diferentes entes del sector, primordialmente en el desarrollo social”*.

Con los anteriores conceptos, las doctoras Johana Martínez y Paula Pérez dejan ver que le ven un gran futuro a la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros, Pérez concluye *“es un proyecto que nació con todos los problemas que conlleva romper paradigmas, acabar con el entendimiento mediterráneo del país para pasar a pensar en una nación marítima es realmente complicado, que se está en mora de realizarlo es cierto, pero se debía iniciar en algún momento histórico y se está caminando por este turbulento rumbo buscando llegar a un puerto seguro en corto tiempo”*.