



CIENCIA POLÍTICA

UNIDAD  
DIDÁCTICA **3**

**POLÍTICAS PÚBLICAS**

Autor: Juan Manuel Cobos Martínez

ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA

3

UNIDAD  
DIDÁCTICA

**Facultad:** Posgrados

**Denominación del programa:** Especialización en Gestión Pública

**Nombre de la asignatura:** Políticas Públicas

**Modalidad<sup>1</sup>:** Distancia

**Tipo de asignatura<sup>2</sup>:** Teórico-Práctica

**Número de créditos<sup>3</sup>:** 3

**Horas de acompañamiento directo:** 48

**Horas de trabajo independiente:** 96

**Nombre del autor:** Juan Manuel Cobos Martínez

**Corrector de estilo:** Leonardo Solano Ávila

**Asesoría pedagógica y control de calidad:** Equipo de Educación y Entornos Digitales–ESAP

**ISBN:** 978-958-652-766-8

**Fecha última versión:** 30 de julio de 2017

Contenidos producidos en el marco del contrato interadministrativo 273 celebrado entre la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

1 Presencial, distancia o virtual.

2 Teórico-Práctica o teórica.

3 Un crédito equivale a 48 horas distribuidas así: 12 horas de acompañamiento directo del docente y 36 horas de trabajo independiente, que involucra acompañamiento mediado y trabajo autónomo del estudiante (Decreto 1295 del 2010 y Decreto 1075 del 2015).

## AUTOR

### Juan Manuel Cobos Martínez

Actualmente, docente ocasional de la ESAP. Administrador Público, Magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (2011); Especialista en Instituciones Jurídico Políticas y Derecho Público de la Universidad Nacional de Colombia -Mención en Derecho Administrativo- (2002); con estudios de Maestría en Economía, Universidad Javeriana. Curso Superior de Economía del Sector Público, diploma de Aprovechamiento de la Universidad de Alcalá de Henares, Instituto de administración. Madrid, España (1991); Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública (1981).

Su experiencia profesional ha estado relacionada con el ámbito docente, administrativo y de consultoría. Se ha desempeñado como docente ocasional en la Facultad de pregrado en Administración Pública, y Coordinador del Núcleo de Estado y Poder. Actualmente, docente ocasional de posgrado de la Escuela Superior De Administración Pública ESAP a nivel nacional. Docente de cátedra en universidades públicas y privadas a nivel de pregrado y posgrados por más de 30 años en temas de ciencia política y administración pública. En su experiencia administrativa desempeñó cargos de alto nivel en diferentes entidades y también como consultor en proyectos de reestructuración administrativa de organizaciones públicas a nivel nacional e internacional.

## CONTENIDO

UNIDAD DIDÁCTICA 3.EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	5
TEMA 1. ¿QUÉ ES EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS?.....	5
1.1. ENFOQUE SECUENCIAL.....	9
1.2. ENFOQUE NEOINSTITUCIONAL.....	10
1.3. ENFOQUE DE DERECHOS.....	13
1.4. ENFOQUE DE REDES.....	17
ESTUDIO DE CASO.....	21
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	36
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DEL CONTENIDO DISCIPLINAR.....	36
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS.....	41
WEBGRAFÍA.....	44
GLOSARIO (DICCIONARIO PP).....	45

3

UNIDAD  
DIDÁCTICA



## UNIDAD DIDÁCTICA 3. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Finalmente, el apartado de análisis de políticas públicas, responde a lo que podemos denominar análisis del contexto y la realidad de la intervención pública, ligada a lo institucional, lo organizacional y sus resultados. Para cerrar, tenemos el estudio de caso: Análisis de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional.

### TEMA 1. ¿QUÉ ES EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

Es en los Estados Unidos en la década de los años cincuenta que se originó el llamado análisis de políticas públicas, el cual partió del interés que demostraron estudiosos (políticos, sociólogos) por investigar la acción de los gobiernos, acción pública, como mecanismo para lograr que funcionen en mejor forma los gobiernos.

Frente al análisis de política pública, el profesor Roth (2014) señala que este consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad, así como sus resultados y efectos. De esta forma se busca conocer la evolución de las acciones del Estado y el gobierno, un instrumento para identificar el actuar a partir de los distintos momentos que van, teniendo en cuenta el ciclo de la política pública, desde la problemática pública hasta la finalización, evaluación y en algunos casos la reformulación.

Se trata de abordar el estudio de:

- La integralidad de los objetivos de la política pública en el contexto.
- El desarrollo de la política: actores, medios, acciones, procesos que involucran a los agentes o las agencias gubernamentales y a la sociedad.
- Los resultados de las distintas acciones o actuaciones y sus impactos frente a la problemática pública. (Roth, 2014).

En relación con el análisis, se pueden plantear dos formas de hacerlo: una es el llamado análisis abstracto o meta. Análisis que consiste en hacer un estudio general de la política pública, teniendo como ejemplo de ello los textos académicos: en Colombia entre otros, el de Alejo Vargas, *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*; o el de André Noel Roth, *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. La otra forma se denomina análisis en concreto de una determinada política, salud, seguridad, infancia, juventud.

El anterior análisis puede realizarse retrospectiva o prospectivamente. El retrospectivo mira hacia el pasado, la historia de la política, con unos determinados criterios de evaluación, metodologías y enfoques de investigación. El prospectivo, mira hacia el futuro, identifica problemáticas públicas que demandan actuaciones y soluciones, reformulación de políticas, trabajo e interacción como actores públicos frente a la sociedad.

En términos de modelos para el análisis de las políticas públicas y siguiendo los planteamientos de Roth Deubel (2014), se pueden señalar tres posturas: centradas en el Estado, en la sociedad y de manera mixta.

Bajo la primera, se considera que el punto de partida en términos de política pública es el Estado, por lo tanto, le corresponde ofertar soluciones a los problemas públicos identificados. Este modelo comprende, entre otros, los siguientes enfoques: racionalidad absoluta, racionalidad limitada, decisiones públicas, burocrático, neoburocrático.

La segunda, centrada en la sociedad, parte de reconocer que el Estado se encuentra constituido por un conjunto de clases sociales y que es desde esta relación de clases e intereses, de grupos y de sujetos, que deben surgir las políticas. En la postura marxista y neomarxista y en los teóricos de la dependencia para América Latina, entre otros, se encuentran los planteamientos de autores como Habermas, Foucault, Negri y Castells.

El tercer modelo lo constituye la interacción entre el Estado y la sociedad, de una parte, el agenciamiento público estatal y de otra parte la sociedad civil, sus agentes y organizaciones. Comprende enfoques como el neocorporativista, el neoinstitucionalista y el análisis de redes.

En la realidad se encuentran distintas clasificaciones de los denominados "enfoques analíticos". Los estudiosos de las políticas públicas proponen tipologías, ciclos o herramientas para el análisis. Entre ellos se encuentran Lowi y Jones, quienes en 1970 presentan el conocido "ciclo de política pública" que va desde el surgimiento de la política hasta su evaluación y finalización. Comprende la identificación de la problemática pública (el debate, la agenda) y el reconocimiento de la necesidad de que el Estado actúe formulando soluciones o acciones; las autoridades públicas toman decisiones para actuar mediante sus instituciones y organizaciones, pasando a la implementación de las políticas y, posteriormente, a su evaluación y finalización. Esto se denomina enfoque secuencial.

Este ciclo ha servido para el estudio de las políticas, ya que algunos textos siguen esta secuencialidad en sus desarrollos. Es necesario aclarar que existen críticas al mismo, que parten de reconocer la complejidad de la problemática pública, social y los inconvenientes para volverla secuencial.

# 3

## UNIDAD DIDÁCTICA

### TEMA 1. ¿QUÉ ES EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

## 3

UNIDAD  
DIDÁCTICA**TEMA 1. ¿QUÉ  
ES EL ANÁLISIS  
DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS?**

El punto de partida es la identificación y reconocimiento de la existencia de un problema público que demanda la acción del Estado y sus autoridades. Así se construye entonces la “agenda pública”, que está compuesta por el conjunto de problemas públicos reconocidos como prioritarios, previo debate público, para ser atendidos desde la acción directa o indirecta del Estado y de los agentes gubernamentales. Hay que tener en cuenta que existen distintos modos y modelos de inscripción de los problemas en la agenda. Desde la acción de los entes se inicia el proceso y se institucionaliza la problemática. Se pasa a la formulación de soluciones que implican acciones del Estado y sus agentes, buscando respuestas a las necesidades de una determinada comunidad o sector e incluso, del conjunto social. Desde el agenciamiento del Estado y sus autoridades de gobierno llega el momento de tomar decisiones que llevan a legitimar acciones, lo cual implica el siguiente momento, la implementación.

Como se indicó anteriormente en el módulo, implementar significa actuar hacia el logro o producción de resultados, es decir, pasar del discurso a la práctica con la intervención de una o varias instituciones y organizaciones estatales. Hoy se dan formas de participación público-privadas bajo los nuevos modelos de gestión. Finalmente, se evalúan las acciones, los procesos y sobre todo, el impacto de los resultados en relación con las problemáticas identificadas y que demandaban la atención pública.

El profesor Eugene Bardach (2001) aporta una guía, una herramienta para abordar el análisis, en su texto *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, que se constituye en una herramienta para guiar al analista de una política. Es por esto que a continuación se presenta una síntesis del trabajo y se sugiere su lectura y aplicación.

Bardach (2001) inicia el texto reflexionando sobre el análisis de las políticas públicas, lo considera un arte, más que una ciencia, e indica que se basa en la intuición y en el método. Desarrolla una técnica que denomina “el camino de los ocho pasos”, que sirve al analista para guiar el desarrollo de su trabajo. Debe tomarse como instrumento analítico pues mecánicamente pierde el sentido. Los pasos son:

- Definición del problema.
- Obtención de información.
- Construcción de alternativas.
- Selección de criterios.

- Proyección de resultados.
- Confrontación de costos.
- Decidir.
- Contar la historia.

El anterior paso a paso permite, a quienes se interesen por el tema, seguir una propuesta básica para aproximarse al estudio y análisis de una política, proyectos, programas y acciones de intervención frente a una determinada problemática, sector o espacio territorial.



### Para leer

Ver: Bardach, E. (2001). Los ocho pasos para el análisis de política pública. Recuperado de [https://revistanotaalpie.files.wordpress.com/2014/05/6\\_los-8-pasos.pdf](https://revistanotaalpie.files.wordpress.com/2014/05/6_los-8-pasos.pdf)

3

UNIDAD  
DIDÁCTICA

## TEMA 1. ¿QUÉ ES EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS?



## 1.1. ENFOQUE SECUENCIAL

Es un método para el análisis de las políticas públicas, cuya base es la secuencialidad, es decir, una estructura que sigue secuencias de acción e intervención para subdividir la ejecución de una política pública en diferentes momentos.

Este enfoque de análisis es bastante utilizado y es común en la práctica referirse al ciclo de política pública, que fue desarrollado por H. Lasswell (1956) y profundizado por Jones (1970), determinando la división en distintas etapas.

Lasswell fue el primer académico en analizar una política pública (programa gubernamental), entendida como un proceso conjunto de acciones organizadas temporalmente impulsadas por unos mecanismos propios para producir resultados. Él propuso siete momentos o etapas funcionales que una política atraviesa a lo largo de su existencia; que, posteriormente, Charles O. Jones va a traducir en cinco momentos, fases, secuencias o etapas, comprendiendo en cada una de ellas distintas acciones de intervención:

- **Identificación del problema:** es el momento en el que se precisa el problema integrándolo como público, es decir, que demanda intervención gubernamental. Comprende distintos procesos: percepción del problema, definición, agregación de diferentes eventos o problemáticas, organización de estructuras, representación de los intereses y definición de la agenda. También se atienden temas como el surgimiento del problema y su inscripción en la agenda de problemas públicos que demandan intervención.
- **Puesta en marcha del programa:** fase o etapa de ejecución de las decisiones. Se trata de convertir el discurso en acción, organizando los medios e instrumentos para tal fin, siguiendo el plan y la estrategia, interpretando las directrices y mandatos gubernamentales.
- **Evaluación del programa:** fase o momento antes de finalizar la intervención en la que se trata de medir los resultados del programa. Antes es necesario especificar criterios de juicio, indicadores, técnicas de medición de información: datos, cifras, su análisis, retroalimentación y recomendaciones.
- **Fin del programa:** fase de cierre de la intervención, acción gubernamental o también poner en marcha una nueva acción. Supone que se terminó la intervención al resolver el problema o se inician nuevas acciones a partir de la retroalimentación. (Jacquot, 2009).

# 3

UNIDAD  
DIDÁCTICA

**TEMA 1. ¿QUÉ  
ES EL ANÁLISIS  
DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS?**

En referencia al tema para el profesor Roth (2014), cada una de estas fases o etapas presenta un funcionamiento de proceso sistémico, con actividades funcionales, con unos actores involucrados y unos productos generados. Para Anderson (1975), en cada una de las etapas o fases se presentan tensiones o conflictos por ideas contrarias e intereses opuestos entre los individuos y grupos, funcionarios y agencias, que se ven afectados o inmersos en la política pública.

Las políticas públicas son un campo de estudio de la ciencia política, resultan de la política, son políticas e involucran a la política. En su construcción se generan diferentes reacciones e interacciones con actores involucrados como: conflicto, negociación, ejercicio del poder, compromiso; incluidas también las acciones ilegales de cada uno de los actores para influir. (Anderson, 1975).

Como puede observarse, en el campo de la ciencia política y, concretamente, de las políticas públicas, se encuentran en torno a las temáticas abordadas distintas visiones, posiciones que enriquecen su estudio.

Respecto de los aportes al modelo realizados por C. Jones, existen autores que apoyan y otros que critican. Se encuentran quienes consideran que cada fase pone en juego actores, relaciones, modos de regulación social particular, sea en el interior o alrededor de la autoridad pública (intervención del legislativo, de los ministros, el gobierno, la administración, pero también de grupos de interés, de los medios, etc.). Abrir el modelo a diferentes actores, no solo gubernamentales, es importante; así como también lo son el contexto, los públicos de una política y sus afectaciones, es decir, el ambiente de la acción pública. (Jacquot, 2009).

Algunas de las críticas a este enfoque parten reconociendo su aplicabilidad, su utilidad, sus aportes en algunos momentos del estudio disciplinar; pero también frente a la complejidad de la problemática pública y social cuestionan su utilización teniendo en cuenta la dificultad real de aplicar la secuencialidad, que en la práctica difícilmente se puede cumplir debido a que el ciclo de las políticas públicas no se desarrolla necesariamente siguiendo un proceso lineal, lo cual entra en contradicción con el concepto mismo de ciclo.

## 1.2. ENFOQUE NEOINSTITUCIONAL

Es un enfoque bastante utilizado para abordar el estudio de las políticas públicas, la forma como intervienen las autoridades y sus principales logros o problemáticas. Este enfoque parte de entender las distintas instituciones, entre ellas las políticas que son las que definen las reglas de juego que dan estructura a una sociedad y delimitan sus resultados. Entonces:

# 3

UNIDAD  
DIDÁCTICA

## TEMA 1. ¿QUÉ ES EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

Las reglas limitan y a su vez incentivan las relaciones sociales, la presencia de regularidad y uso reiterado que se haga de las mismas, y la necesidad de identificar los conjuntos de instituciones pertinentes para la interacción específica de nuestro interés. (Eslava, 2011, p. 44)

El tema de las instituciones, lo institucional y sus implicaciones, atendiendo la realidad, sus interacciones y el contexto ocupan hoy a distintos estudiosos del análisis de la política.

El estudio de las instituciones no solo se dirige al aspecto general de las interacciones que se dan en lo social, se ocupa también de estos temas a nivel micro, es decir, en la vida ciudadana. El tema es importante cuando se trata de estudiar, investigar o ejercer función de gobierno mediado por las políticas, es mayor el interés cuando se observa que el conjunto normativo puede variar en casos concretos o sectores específicos de lo social u otros espacios. En la práctica puede existir coherencia entre constitución y otras normas direccionadas a fortalecer una determinada temática, sea social o territorial. Sin embargo, como lo indica el profesor Eslava, “los acuerdos para una política pública específica estarán afectados por las decisiones particulares que resultan de la interacción propia del subconjunto de actores e instituciones involucrados” (2011, p. 45).

Existen distintos enfoques dentro del institucionalismo: sociológico, de la decisión racional e histórica, con su caracterización:

- Sociológico: como su nombre indica, viene de la sociología y estudia integralmente las distintas organizaciones. Los autores de esta corriente se interesan por crear y desarrollar modelos de pensamiento en sujetos-actores de distintas organizaciones.
- Decisión racional: surge de la economía y considera, principalmente, los tipos de instituciones y los efectos diferenciados que se generan. Los defensores de esta corriente pretenden aplicar sus métodos y lógica al estudio de la política; y a partir de cómo entienden el comportamiento humano y sus motivaciones, proponen modelos.
- Histórico: busca comprender y explicar la realidad en relación con el objeto de interés, los eventos y efectos en el mundo real. Se trata de abordar el cómo y el porqué de las situaciones o temas objeto de análisis desde una visión histórica, teniendo en cuenta las instituciones (no como únicas, exclusivas), además de otras variables, para explicar la evolución de la realidad objeto de estudio (Steinmo, 2009).

# 3

## UNIDAD DIDÁCTICA

### TEMA 1. ¿QUÉ ES EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

Respecto al neo institucionalismo, Peters aportó: “[...] Aunque el nuevo institucionalismo se fija más en estructuras y organizaciones que en la conducta individual, comparte con la tradición conductista la preocupación por la teoría y el desarrollo de métodos analíticos más adecuados” (Eslava , 2011, p. 48).

En este tema resulta importante identificar el objeto de estudio y su caracterización para definir en qué medida se ajusta a los principios, características y parámetros para aplicar un determinado enfoque de análisis, en este caso, el neoinstitucional.

Igualmente, el profesor Eslava indicó cómo el nuevo institucionalismo sentó sus bases sobre cinco críticas a los enfoques individualistas:

- a) Contextualismo: subordinación de los fenómenos políticos al contexto (crecimiento económico, divisiones de clase).
- b) Reduccionismo: reducción del comportamiento colectivo a la conducta individual.
- c) Utilitarismo: decisión valorada por lo que representa para el individuo.
- d) Funcionalismo: la Historia como proceso eficiente que avanza hacia el equilibrio.
- e) Instrumentalismo: predominio del resultado sobre el proceso.

Al entender las instituciones como reglas de juego, se delimita un marco de acción para abordar el tema de análisis de política pública. En el caso neoinstitucional, se puede aplicar en distintos momentos y temáticas de intervención, por ejemplo, para responder a los resultados de funciones promotoras (incentivar) o restrictivas (restringir) de las reglas institucionales: ¿El gobierno nacional facilita u obstaculiza las iniciativas de paz? ¿Las consultas ciudadanas producen resultados en relación con cambios institucionales? ¿Cómo interactúan actores de política pública e instituciones en este tema de la paz? ¿En qué medida la teoría de las instituciones en el marco del institucionalismo, se relacionan realmente con el llamado ciclo de políticas en la práctica?

Esta construcción de análisis se articula dependiendo de las políticas públicas a las que se aplique (naturaleza, objetivos, instrumentos, planes, procesos, resultados), teniendo en cuenta los elementos del modelo analítico (diseño, acuerdo o cambio institucional, papel de los actores) que generaran como resultado interpretaciones, análisis comparativos, aprendizajes frente a la realidad observada, gestión, decisiones, procesos.

# 3

## UNIDAD DIDÁCTICA

### TEMA 1. ¿QUÉ ES EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

### 1.3. ENFOQUE DE DERECHOS

Este enfoque parte de reconocer a las personas como titulares de derechos. En términos de política pública, significa cambiar la forma como se entienden estas políticas, pasando de la lectura de personas con necesidades que deben ser atendidas a sujetos con derechos que demandan atención e intervención por parte del Estado y los gobiernos, con capacidad de participar en la definición de las políticas.

Desde una visión general, para el análisis se deben seguir estos pasos de acuerdo a Barco (2014):

- Inicialmente, delimitar la política pública, comprendiendo el problema público que la política pública resolverá y la alternativa de solución seleccionada.
- Posteriormente, delimitar el derecho, estableciendo los estándares nacionales e internacionales y su contenido mínimo de derechos.
- Seguidamente, identificar las obligaciones estatales y establecer con precisión de cuáles son éstas respecto de cada dimensión o elemento del derecho identificado.
- A continuación, se debe realizar la verificación de los principios transversales, que son marcos que establecen límites y que deben ser respetados al momento de adoptar políticas de promoción y protección de derechos humanos. El PNUD (2005) estableció los siguientes principios transversales:
  - Igualdad y no discriminación.
  - Progresividad y no regresividad.
  - Participación ciudadana en la toma de decisiones.
  - Transparencia y rendición de cuentas.
- Finalmente, establecer los contenidos específicos para verificar el enfoque de derechos en la política pública, dentro de los que se incluyen, pero no se limita a: la arquitectura institucional, las políticas y estrategias y los programas y proyectos (Barco, 2014).

# 3

UNIDAD  
DIDÁCTICA

**TEMA 1. ¿QUÉ  
ES EL ANÁLISIS  
DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS?**



El tema se vuelve prioritario en el marco del ESD Estado Social de Derecho en Colombia:

La principal finalidad del Estado Social de Derecho es el goce efectivo de derechos de todas las personas bajo su protección. Las instituciones, autoridades, procedimientos e instancias tienen como propósito la defensa del interés público, el respeto por las minorías y por ende el establecimiento y consolidación de las condiciones, garantías y oportunidades que hagan posible la realización de los derechos bajo parámetros y reglas de juego claras y explícitas para todas las personas. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2014).

De otra parte, Carlos Alza, indicó respecto al tema que:

El “Enfoque de Derechos”, que lejos de ser más de lo mismo (reivindicación de derechos, teoría constitucional o derecho internacional de los derechos humanos), se constituye más bien como un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que –desde el punto de vista normativo– está basado en las normas internacionales de derechos humanos y –desde el punto de vista operacional– está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006).

En cuanto al Enfoque Basado en Derechos EBD, retomando al profesor Alza, él sintetizó los aportes de las Naciones Unidas al respecto:

[...] aun cuando no existe una receta universal para el EBD, los organismos de las Naciones Unidas han realizado un esfuerzo para delimitar dicho enfoque, acordando un conjunto de atributos fundamentales:

- a) Cuando se formulan las políticas y los programas de desarrollo, el objetivo principal deberá ser la realización de los derechos humanos.
- b) Un enfoque basado en los derechos humanos identifica a los ciudadanos y ciudadanas como titulares de éstos, el contenido de los derechos, y los correspondientes titulares de deberes y las obligaciones (Estado), procurando fortalecer las capacidades de los primeros para demandar su vigencia y de los segundos, para realizarlos o crear condiciones para su vigencia.
- c) Los principios y las normas contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos deben orientar toda la labor de cooperación y programación del desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006).

3  
UNIDAD  
DIDÁCTICA

## TEMA 1. ¿QUÉ ES EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

Como se observa, en general se plantea el tema del enfoque de derechos EBD. En la práctica este presenta una fuerte relación con la política pública de derechos humanos.

El enfoque de derechos es un instrumento metodológico que se sustenta en la teoría constitucional e internacional de los derechos humanos, comprendiendo que el Estado es el garante de los derechos establecidos, incluyendo la dimensión política y las políticas públicas en el análisis (Barco, 2014).

Finalmente, y pensando el tema en Colombia bajo un Estado social de Derecho, es evidente la relación entre el enfoque de derechos y los derechos humanos.

Al respecto la profesora Hernández, indicó cómo la adopción de políticas públicas es un instrumento adecuado para la concreción de los derechos y la consolidación del Estado Social de Derecho. En referencia al tema de los derechos humanos:

Es así como el enfoque de los Derechos Humanos se convierte en una perspectiva de análisis para estructurar y diseñar políticas públicas acordes con las necesidades sociales reales, en función a la valoración del proceso de desarrollo humano dentro del proceso de concertación entre el Estado y la sociedad civil en Colombia. (Hernández, 2016, p. 107).

3

UNIDAD  
DIDÁCTICA

## TEMA 1. ¿QUÉ ES EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

3

UNIDAD  
DIDÁCTICA

## TEMA 1. ¿QUÉ ES EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

### Videos de apoyo

Ver: Alza, C. (s.f.) El enfoque basado en derechos ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas? Derechos Humanos y políticas públicas. Recuperado de

[www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/res/dhpp\\_pdf/DHPP\\_Manual\\_v3.51-78.pdf](http://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/res/dhpp_pdf/DHPP_Manual_v3.51-78.pdf)

Alza, C. (2014). ¿Qué es el enfoque de derechos en políticas públicas? Recuperado de

[www.youtube.com/watch?v=7egq-JuHQsA](http://www.youtube.com/watch?v=7egq-JuHQsA)



### Para leer

Incluir documento institucional 2013: Política pública de Colombia.

Ver: Construcción Participativa de la Política Pública de DDHH y DIH. (2010) De la violencia a la sociedad de los derechos. Propuesta para la política pública de los derechos humanos en Colombia (2014-2034). Recuperado de

<http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/documents/2014/140801web-libro-1-propuesta-politica-publica.pdf>



### Para leer

Cartilla CONPES 3784. (2014). Lineamientos de Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado. Recuperado de

[http://escuela.unidadvictimas.gov.co/cartillas/Conpes\\_ESCUELA.pdf](http://escuela.unidadvictimas.gov.co/cartillas/Conpes_ESCUELA.pdf)

## 1.4. ENFOQUE DE REDES

¿Qué son *policy networks*?

Se entienden como una herramienta útil para analizar las relaciones institucionalizadas de intercambio entre organizaciones de interés, la sociedad y el Estado, permitiendo tener en cuenta los cambios experimentados en los distintos sectores y subsectores.

Para Marsh y Rhodes (1992) las *policy networks* no solo son una herramienta analítica, sino que además tienen poder teórico, subrayando que la estructura de red afecta tanto el proceso como el resultado político.

En la realidad la existencia de una red cerrada limita el ingreso de problemas públicos y, por lo tanto, la construcción de la agenda, lo que da lugar a la continuidad de las políticas. Una red abierta, por el contrario, al generar intercambios constantes con el entorno, facilita la participación y se retroalimenta con distintas problemáticas posibilitando dinámica en las políticas públicas.

Estos autores asignan importancia al enfoque de redes en general y a la forma como se producen los procesos de intercambio de recursos y de información entre los actores situados dentro de red (Zurbriggen, 2003).

¿Qué es red?

Se trata de la existencia de un conjunto de relaciones estables de naturaleza no jerárquica e independiente, que vincula a distintos actores que poseen intereses comunes en relación con una política o programa de acción y que unen esfuerzos para el logro de los fines o metas propuestos.

Entonces, en términos de política pública, la red supone una forma particular de relacionamiento de distintos actores entre ellos: burócratas, políticos, expertos, representantes de grupos de interés articulados a distintas organizaciones públicas y privadas que dirigen un sector de la política o un territorio, como salud, educación, agricultura, o espacios geográfico territoriales que, de una u otra manera, mantienen conexiones. Los distintos actores que participan en la red debaten públicamente los problemas y ofertan soluciones.

El enfoque de redes de política pública deriva de la caja negra y el triángulo de hierro, aplicado a las entidades gubernamentales y en su inicio proviene de la ciencia política norteamericana, Easton (1965) y Deutsch (1963). En los países del norte de Europa se desarrolló el enfoque de redes para el análisis de políticas, vinculando los actores a las decisiones estatales.

# 3

UNIDAD  
DIDÁCTICA

**TEMA 1. ¿QUÉ  
ES EL ANÁLISIS  
DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS?**

Los diversos enfoques pluralistas y de subgobiernos vinculan a un número de actores a las decisiones estatales, en un marco conformado por funcionarios del ejecutivo, políticos del legislativo y representantes de algunos “grupos de interés”, asociados a los sectores económicos, que han financiado campañas electorales y constituyen “clientelas” que condicionan el rumbo del gobierno a partir de sus intereses particulares. Esta segunda metáfora o “triángulo de hierro” sigue vigente en algunos escenarios y contextos decisorios. Es útil para legitimar algunas acciones públicas y excluir selectivamente actores.

Klijin (1998) indicó las principales tipologías de escuelas de red de políticas:

- Red de políticas públicas como tipología de intermediación de intereses entre el Estado y los intereses sociales: se presenta, según diversos autores, como alternativa a las versiones del “pluralismo” y el “neocorporativismo”, modelos criticados por su falta de relevancia empírica y consistencia lógica y hace énfasis en los criterios de institucionalización según sea estable o inestable; en el alcance de las políticas, dependiendo de si son sectoriales o transversales; en el número y tipo de actores dependiendo de si son abiertos o restringidos; en las funciones de la red y sus capacidades de poder; y, por último, dependiendo de las fortalezas del Estado como proceso político de concertación y presión (Jordana, 1995).
- Redes de políticas públicas según el grado de integración entre sus miembros y la distribución de recursos entre ellos. Estas se ubican a lo largo de un continuo que se mueve entre:
  - Red de comunidades sobre las políticas altamente integradas, de un lado, y las redes de problemas débilmente integradas, por el otro.
  - Redes profesionales.
  - Redes intergubernamentales y redes de productores, que se dan entre el centro y los gobiernos subnacionales. (Rhodes, 1990).
- Redes de política, según sean heterogéneas u homogéneas: dependen de cómo se conformen los intereses y los recursos. En las primeras prevalece la mediación y el intercambio de recursos, en las segundas, los actores tienen intereses y recursos similares. (Börzel, 1997).

3

UNIDAD  
DIDÁCTICA

## TEMA 1. ¿QUÉ ES EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS?



- Red de políticas como herramienta analítica: constituye un instrumento valioso para examinar relaciones interinstitucionalizadas de intercambio entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Dependiendo de su intensidad y calidad tendrán una mayor o menor capacidad para influir sobre los resultados de las políticas públicas. (Marsh & Rhodes, 1992).
- Red de políticas como referente para las relaciones Estado-sociedad: como contraposición a los enfoques jerarquizados “de arriba para abajo”, en el diseño de las políticas públicas se hace énfasis en las interacciones que se presentan en el meso-nivel frente a las de macro-nivel, como tipología de Estados débiles frente a Estados fuertes (Klijn, 1998).

En este enfoque, los “abajo para arriba” juegan un rol importante porque interactúan en problemas específicos en el nivel operacional local, dependiendo de si se trata de Estados unitarios descentralizados o de Estados federales (Marsh & Rhodes, 1992).

- Red de políticas como forma de gobernabilidad: bajo este enfoque las estructuras sociales tienen un poder explicatorio mayor que los atributos personales de los actores individuales y, por lo tanto, desplazan la unidad de análisis desde el actor individual hacia el conjunto de interrelaciones que constituye la red interorganizacional. En este contexto, las sociedades modernas se caracterizan por diferenciación social, sectorialización y altas demandas, que conducen a la sobrecarga política y a la gobernabilidad bajo presión. (Ortegon, 2008, pp. 162-163).

3

UNIDAD  
DIDÁCTICA

## TEMA 1. ¿QUÉ ES EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS?



## Para leer

Ver: Zurbruggen, C. (2013) Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica. Recuperado de [http://saludpublicavirtual.udea.edu.co/cvsp/politicaspUBLICAS/0015.zurbruggen\\_redes\\_politicaspUBLICAS.pdf](http://saludpublicavirtual.udea.edu.co/cvsp/politicaspUBLICAS/0015.zurbruggen_redes_politicaspUBLICAS.pdf)

Klijin, E.H. (1998). Redes De Políticas Públicas: Una Visión General. Recuperado de

<http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>

Licha, I. (2001) Las redes de políticas sociales: Un desafío de la gerencia social. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/4AD1A65D27525F2205257FDF00773641/\\$FILE/redes\\_politicaspUBLICAS\\_sociales.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4AD1A65D27525F2205257FDF00773641/$FILE/redes_politicaspUBLICAS_sociales.pdf)

3

UNIDAD  
DIDÁCTICA

**TEMA 1. ¿QUÉ  
ES EL ANÁLISIS  
DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS?**

## ESTUDIO DE CASO<sup>4</sup>

El estudio de caso es el Análisis de Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá en los años 2004-2008, elaborado por Laura Ruiz y Camilo Castiblanco, realizado para la materia de Política Pública con la asesoría y acompañamiento del profesor Juan Manuel Cobos, publicado en la Revista Administración y Desarrollo (2010). Vol. 38, Núm. 52 En el análisis se tuvieron en cuenta las etapas del ciclo de las políticas públicas, bajo el enfoque por el referencial propuesto de Pierre Muller, el cual permitió un mayor entendimiento de las cualidades y características de esta política pública.

### FUNDAMENTOS DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Algunos aspectos necesarios para la comprensión de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional son la construcción del concepto de seguridad alimentaria y nutricional y su agendación del nivel supranacional al local. A continuación, se presenta un breve recuento de la evolución conceptual y de los programas y proyectos internacionales, nacionales y distritales que han derivado en políticas públicas.

### SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

La Seguridad Alimentaria y Nutricional es un concepto que ha cambiado a través del tiempo, volviéndose cada vez más completo y complejo. Surge en la década del setenta, basado en la producción y disponibilidad alimentaria a nivel global y nacional. En los años ochenta, se añadió la idea del acceso, tanto económico como físico. En la década del noventa, se llegó al concepto actual que incorpora la inocuidad y las preferencias culturales y se reafirma la Seguridad Alimentaria como un derecho humano (Programa Especial para la Seguridad Alimentaria-Pesa- Centroamerica, 2010).

Actualmente existe una definición global, según la cual existe seguridad alimentaria: "Cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida sana y activa." (FAO, 1996)

<sup>4</sup> Tomado de Ruiz, I. A., & Castiblanco, L. C. (2010). Análisis de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá 2004-2008. *Administración y Desarrollo*, [S.l.], 38, (52), pp. 173-190.

Asimismo, en el ámbito regional se ha desarrollado la siguiente definición:

Es un estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo. (INCAP, 1999).

En Colombia, luego de una concertación conjunta de actores del orden nacional, departamental, y municipal, se estableció como definición:

Seguridad alimentaria y nutricional es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa. (Consejo Nacional de Política Económica Social, 2008).

El Concepto de Seguridad Alimentaria se compone entonces de 4 dimensiones, disponibilidad de alimentos, acceso a los alimentos, utilización y estabilidad (FAO, 1996). La disponibilidad es entendida como la existencia suficiente de alimentos con la calidad adecuada, provenientes de la producción nacional o de las importaciones, teniendo en cuenta las pérdidas desde la recolección hasta su venta y las exportaciones.

El acceso es entendido como la capacidad de las personas de obtener física y económicamente los alimentos. De esta forma, las personas deben poder llegar a donde se comercializan o distribuyen los alimentos y adquirirlos. La utilización se entiende como la forma en la que el cuerpo aprovecha los nutrientes presentes en los alimentos, la cual se logra con agua potable, sanidad y atención médica.

La estabilidad se concibe como el acceso permanente a alimentos de calidad, evitando que los cambios estacionales, los periodos agrícolas, las crisis económicas, conflictos militares u otros fenómenos, afecten la alimentación de las personas, para lo cual se debe contar con almacenes o silos.

De acuerdo con Gordillo & Aires (2013) se debe diferenciar entre seguridad alimentaria y nutricional y soberanía alimentaria. El concepto de seguridad alimentaria es neutro en términos de correlación de fuerzas. No determina ni cuestiona la concentración de poder económico en los distintos eslabones de la cadena alimentaria ni en el comercio internacional de alimentos ni en la propiedad de medios de producción clave, como la tierra o el acceso a la información. En tanto el concepto de soberanía alimentaria parte de constatar la asimetría del poder en los distintos mercados y espacios de poder involucrados, así como de los actores involucrados.

La segunda diferencia sustancial tiene que ver con cómo producir alimentos, manejo sustentable de recursos naturales, el principio precautorio en relación con los OGM, agricultura verde, entre otros.

En este sentido, el concepto de soberanía alimentaria busca equilibrar el mercado y concibe que los alimentos sean más que mercancías. Está orientado, en primer lugar, a la agricultura en pequeña escala, mientras que la Seguridad Alimentaria no busca equilibrar la correlación de fuerzas del mercado, concibe a los alimentos como una mercancía más y se enfoca en la producción industrial y a gran escala.

### POLITICA PÚBLICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Las políticas alimentarias y nutricionales están regidas en el marco de las Cumbres Mundiales sobre alimentación de 1996 y 2002, organizadas por la ONU mediante la FAO. Estas establecieron las directrices que debían tener los países respecto a la población vulnerable.

La política pública de seguridad alimentaria comienza con la implementación de la Ley 10 de 1990, que reorganiza el sistema de salud, las reformas de las Leyes 60 y 100 de 1993 que organizaron el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Dichas normas fueron compromisos derivados de los convenios y acuerdos suscritos en el marco del Sistema de Naciones Unidas.

En Colombia se creó el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) de 1996-2005, mediante el Documento CONPES 2847, cuyo objetivo general fue “contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana, en especial de la más pobre y vulnerable, integrando acciones multisectoriales en las áreas de salud, nutrición, alimentación, agricultura, educación, comunicación y medio ambiente” (Departamento Nacional de Planeación, 1996).

Finalmente, el Consejo Nacional de Política Económica y Social aprobó el 31 de marzo de 2008, la Política Nacional de Seguridad Alimentaria Y Nutricional (PSAN), mediante CONPES Social 113. Es el resultado de un proceso de participación y concertación entre entidades del nivel nacional, departamental y municipal, con organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, universidades y gremios, entre otros, y por lo tanto, se constituye en una política de Estado. La Política se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo y se refuerza por los compromisos adquiridos en la “Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después (junio de 2002)”, la cual ratifica los compromisos de la Cumbre Mundial de Alimentación de 1996, para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).



La Política está dirigida a toda la población colombiana y requiere de la realización de acciones que permitan contribuir a la disminución de las desigualdades sociales y económicas, asociadas a la inseguridad alimentaria y nutricional, en los grupos de población en condiciones de vulnerabilidad (Departamento Nacional de Planeación, 2007).

Por este motivo, se priorizarán acciones hacia los grupos de población más vulnerables, como son los desplazados por la violencia, los afectados por los desastres naturales, los grupos étnicos (indígenas, afrocolombianos, raizales, gitanos); los niños, las mujeres gestantes, las madres en lactancia, los grupos de personas y campesinos de más bajos recursos.

El objetivo de la Política es garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad.

La definición de Seguridad Alimentaria y Nutricional adoptada en el documento CONPES Social, va más allá del hecho de que toda la población tenga una alimentación adecuada, ésta realza el derecho de la misma a no padecer hambre, el deber que tiene la persona y la familia de procurarse una alimentación apropiada y la necesidad de contar con estrategias sociales para afrontar los riesgos.

El concepto de seguridad alimentaria y nutricional pone de manifiesto los ejes que la definen (Departamento Nacional de Planeación, 2007):

- Disponibilidad de alimentos: es la cantidad de alimentos con que se cuenta a nivel nacional, regional y local. Está relacionada con el suministro suficiente de estos frente a los requerimientos de la población y depende fundamentalmente de la producción y la importación.
- Acceso: es la posibilidad de todas las personas de alcanzar una alimentación adecuada y sostenible. Se refiere a los alimentos que puede obtener o comprar una familia, una comunidad o un País.
- Consumo: se refiere a los alimentos que comen las personas y está relacionado con la selección de los mismos, las creencias, las actitudes y las prácticas.
- Aprovechamiento o utilización biológica de los alimentos: se refiere a cómo y cuánto aprovecha el cuerpo humano los alimentos que consume y cómo los convierte en nutrientes para ser asimilados por el organismo.

- Calidad e inocuidad de los alimentos: se refiere al conjunto de características de los alimentos que garantizan que sean aptos para el consumo humano, que exigen el cumplimiento de una serie de condiciones y medidas necesarias durante la cadena agroalimentaria hasta el consumo y el aprovechamiento de los mismos, asegurando que una vez ingeridos no representen un riesgo (biológico, físico o químico) que menoscabe la salud. No se puede prescindir de la inocuidad de un alimento al examinar la calidad, dado que la inocuidad es un atributo de la calidad.

### POLITICA DISTRITAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

En el distrito, la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional es implementada mediante el programa de gobierno “Bogotá Sin Hambre”, el cual agrupó, promovió y lideró la estrategia de seguridad alimentaria y nutricional. En primer lugar, se emprendieron acciones para ofrecer alimentos y nutrientes a través de los suplementos, de los comedores infantiles y comunitarios, en el eje de acceso. En segundo lugar, se fortaleció el componente de calidad e inocuidad mediante la capacitación, formación y educación ciudadana en las calidades nutricionales y alimentarias de los alimentos. En tercer lugar, en el eje de disponibilidad se promovió y apoyó el abastecimiento regional de alimentos en consonancia con el Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario. Dentro de este mismo eje se fomentaron las cadenas alimentarias y redes de abastecimientos locales. (Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008).

El objetivo general de la Política Pública de Seguridad Alimentaria 2004-2008 es reducir la vulnerabilidad alimentaria y nutricional de la población en Bogotá, especialmente de los más pobres, con tres objetivos específicos (Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008):

- Garantizar el acceso a la alimentación de las bogotanas y bogotanos.
- Propiciar los hábitos de vida y las condiciones de salud que permitan una alimentación y nutrición apropiadas para una vida sana.
- Asegurar la disponibilidad de alimentos para toda la población en términos de calidad, cantidad y precio, democratizando la eficiencia del sistema de abastecimiento para la ciudad.

### ENFOQUE DE ANÁLISIS

---

El análisis fue abordado de acuerdo con las características de la Política Pública desde el enfoque de *Análisis por el Referencial*. (Ruiz Franco & Castiblanco Sarmiento, 2010). Este enfoque se realiza partiendo de los postulados de Pierre Muller, desde los cuales se analiza la política pública desde tres aspectos, que son:

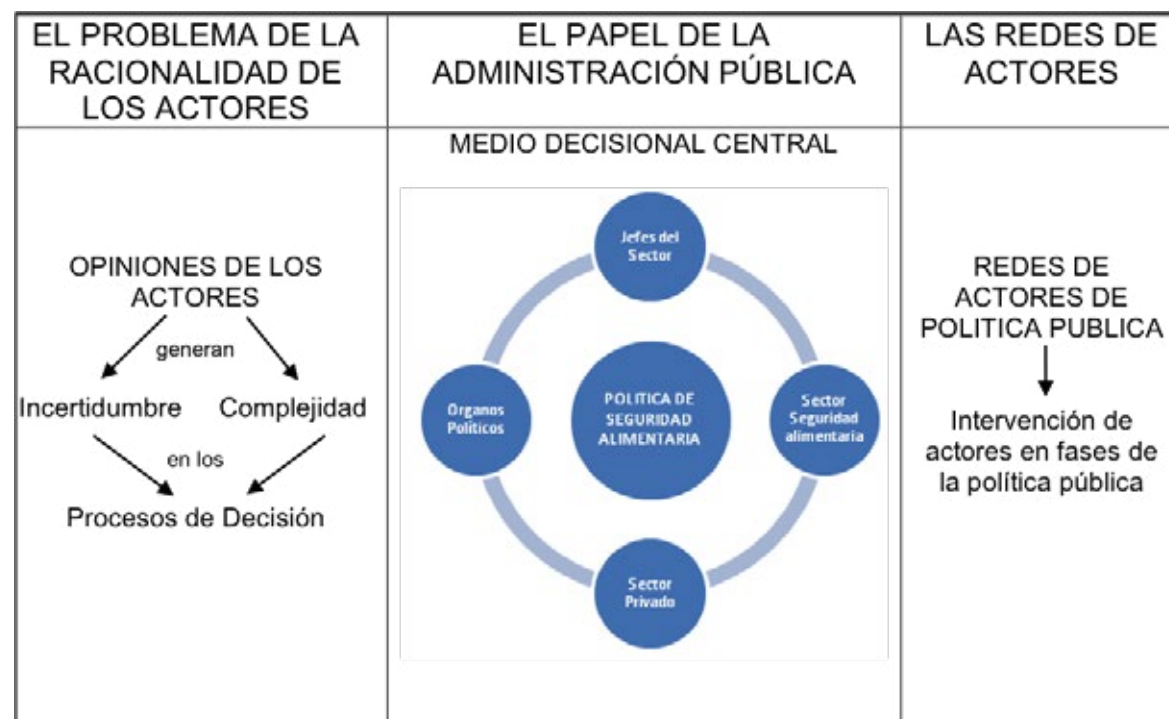
- a) El problema de la racionalidad de los actores.
- b) El papel de la administración pública.
- c) Las redes de actores (Muller, 2010).

### CICLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SAN

---

Roth (2008), explica que desde este enfoque se pueden observar las políticas públicas como el “lugar donde una sociedad dada construye su relación al mundo” (p. 69). Desde esta óptica, Muller (2010) plantea los tres aspectos mencionados anteriormente. El primero, “el problema de la racionalidad de los actores”, contempla que en cada etapa de las políticas públicas se genera incertidumbre y complejidad de los procesos de decisión, puesto que en estos participan diferentes actores con oposiciones distintas. El segundo, “el papel de la administración pública”, está fundamentado en los cuatro círculos de decisión en los que se ubican los actores de la administración, es decir en el “medio decisional central”. En el primer círculo están los jefes de sector; en el segundo, el sector en cuestión; en el tercero se encuentran los actores privados, como ONG, federaciones, agremiaciones, grandes conglomerados industriales, entre otros; y en el cuarto círculo encontramos los órganos políticos. El último elemento de análisis muestra cómo las redes de actores constituyen redes de políticas públicas, identificando los actores susceptibles de actuar en la interfaz entre las diferentes redes (Roth, 2008). La figura 1 de Ruiz Franco & Castiblanco Sarmiento (2010) nos muestra un ejemplo de estas relaciones.

Figura 1. Tres aspectos para el análisis por el referencial



Fuente: Ruiz Franco & Castiblanco Sarmiento, (2010)

Para la descripción de la política pública se utilizó un enfoque secuencial; iniciando por la formulación, en la cual se utilizó una matriz de actores que permitió identificar, clasificar y jerarquizar a los actores y su incidencia en la política pública (Ruiz Franco & Castiblanco Sarmiento, 2010). En la fase de implementación se utilizó el modelo evolucionista, con el cual se observaron los cambios y transformaciones producto de la interacción de diferentes actores. Finalmente, en la etapa de evaluación se utilizó el modelo *ex - post*, permitiendo recoger alguna información sobre los resultados de la política pública (Ruiz Franco & Castiblanco Sarmiento, 2010).

El programa “Bogotá sin Hambre” se define como:

El conjunto de acciones interinstitucionales orientadas, desde la perspectiva del derecho a la alimentación, al diseño e implementación e institucionalización de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá en el marco de la Ciudad – Región y que busca: La reducción de la vulnerabilidad alimentaria y nutricional de la población en Bogotá D.C. Especialmente de los más pobres. (Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008).

Los ejes de la Política pública se articulan con los ejes del plan del Plan de Desarrollo 2004-2008. Como se observa en la figura 2:

**Figura 2. Integración de los componentes, ejes y entidades con BSH**



Fuente: Concejo de Bogotá (2004).



Las estrategias a desarrollar, según el Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008, son:

- Eje Social: implementar en la ciudad las acciones de alimentación y nutrición.
- Eje Urbano Regional: propiciar las transformaciones culturales, operacionales y normativas conducentes a la eficacia del sistema de abastecimiento para asegurar la Nutrición Sana a Precio Justo.
- Eje de Reconciliación: posicionar en Bogotá una cultura de responsabilidad social para lograr la participación de la ciudadanía en programas de apoyo para los menos favorecidos.

Las metas establecidas en el Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008 son:

- Alcanzar una cobertura de 625.000 personas con apoyo alimentario y nutricional diario con preferencia en los niños, niñas, los adultos y adultas mayores y las personas con discapacidad.
- Orientar, formar y capacitar en nutrición y en hábitos de vida saludable a 125.000 personas.
- Disminuir en 30% el índice de desnutrición de los beneficiarios y las beneficiarias del programa.

La política pública se articula al Plan de Desarrollo de la siguiente forma (Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008):

- Urbano Regional:
  - Propiciar las transformaciones culturales, operacionales y normativas para la eficiencia del abastecimiento de alimentos de la ciudad para asegurar la Nutrición a Precio Justo.
  - Promover y apoyar el abastecimiento regional de alimentos atendiendo calidad, cantidad y precios de acuerdo con el Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario y el desarrollo del Sistema de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá, herramienta operativa que permitirá ejecutar la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la ciudad.
- Reconciliación:
  - Posicionar en Bogotá una cultura de responsabilidad social vinculando a la ciudadanía en la solución de la problemática social del hambre y la pobreza.
  - Implementar y fortalecer la red distrital de comedores infantiles y comunitarios en las localidades con mayor población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

Al revisar la matriz de actores se encontró que:

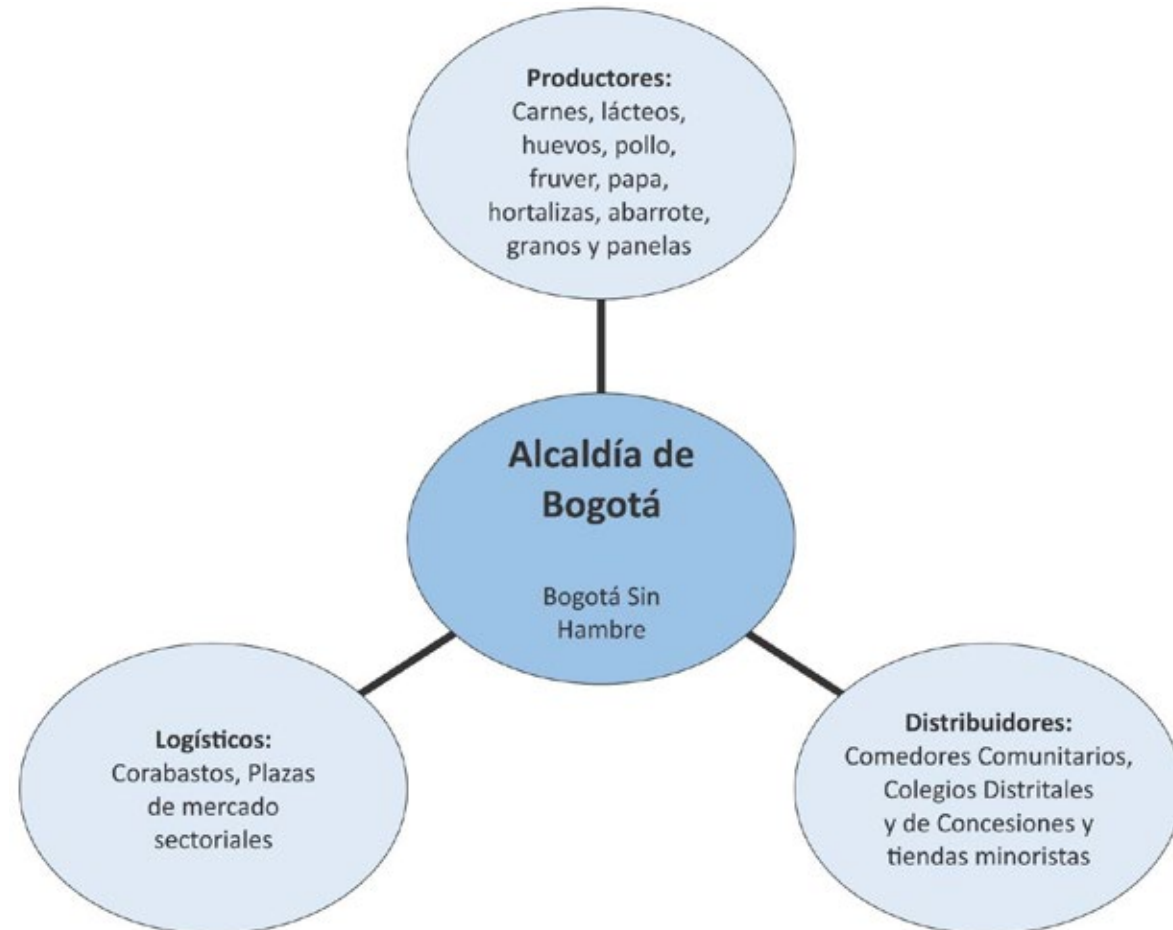
**Tabla 1. Matriz de actores**

Actores involucrados	Capacidades	Intereses	Beneficios y perjuicios	Recursos y mandatos
Alcalde Mayor	Decisión	Mostrar resultados de gestión y gobierno.	Mayor gobernabilidad, buena imagen como gestor público.	Poder sobre las entidades distritales.
Concejo	Decisión	Permitir un desarrollo, que se traduzca en bienestar social.	Permanencia en posteriores administraciones y crecimiento de adeptos políticos.	Actos legislativos, poder sobre el presupuesto.
Secretaría de Salud	Decisión	Cumplir con su Visión y Misión como entidad cabeza territorial del sector salud.	Crecimientos de sus recursos, pero también de sus funciones.	Cabeza del sector salud.
Secretaría de Educación	Decisión	Cumplir con su Visión y Misión como entidad cabeza territorial del sector educación.	Crecimientos de sus recursos, pero también de sus funciones.	Cabeza del sector educación.
IDIPRON	Decisión	Aumentar la protección en los niños y niñas.	Crecimientos de sus recursos, pero también de sus funciones.	Conocimiento de los problemas afrontados por la infancia.
DABS	Decisión	Fortalecer sus acciones de bienestar y asistencia a la población.	Crecimientos de sus recursos, pero también de sus funciones.	El conocimiento de las problemáticas afrontadas por la población de escasos recursos.
UESP	Decisión	Fortalecer las redes de trabajo y prestación del servicio.	Crecimientos de sus recursos, pero también de sus funciones.	Poder administrativo sobre las redes de servicios públicos.
Secretaría de Hacienda	Decisión	Gestión de recursos, para la consecución de los diferentes programas.	Reducción del capital para inversión.	Tiene a su cargo los recaudos y gastos del distrito.
Productores de alimentos locales y regionales.	Decisión	Aumentar sus rendimientos económicos.	Posibilidad de estabilidad económica, pero con posibles controles de precios.	La producción de alimentos
Comercializadores de alimentos.	Decisión	Aumentar sus rendimientos económicos.	Posibilidad de estabilidad económica, pero con posibles controles de precios.	Poseedor de la logística de los canales de distribución.
Abastos	Decisión	Aumentar su importancia institucional.	Aumento de recursos a su administración.	Poseedor de la logística de los canales de distribución.
ONG	Decisión	Obtener un mayor reconocimiento social y político.	Aumento de recursos a su administración.	Poder de incidencia sobre la sociedad civil.

Fuente: Ruiz Franco & Castiblanco Sarmiento (2010)

En la implementación se observó que se concertó con diferentes actores, quienes dadas las características propias de su relación e interés tenían diferentes posiciones: productores, distribuidores y operadores logísticos, todos concertados mediante la política pública, como se muestra en la figura 3:

**Figura 3. Integración de las redes con la administración**



Fuente: Ruiz Franco & Castiblanco Sarmiento (2010)

Las entidades encargadas de la ejecución de la política tenían diversas responsabilidades y obligaciones como se observa en la siguiente tabla:

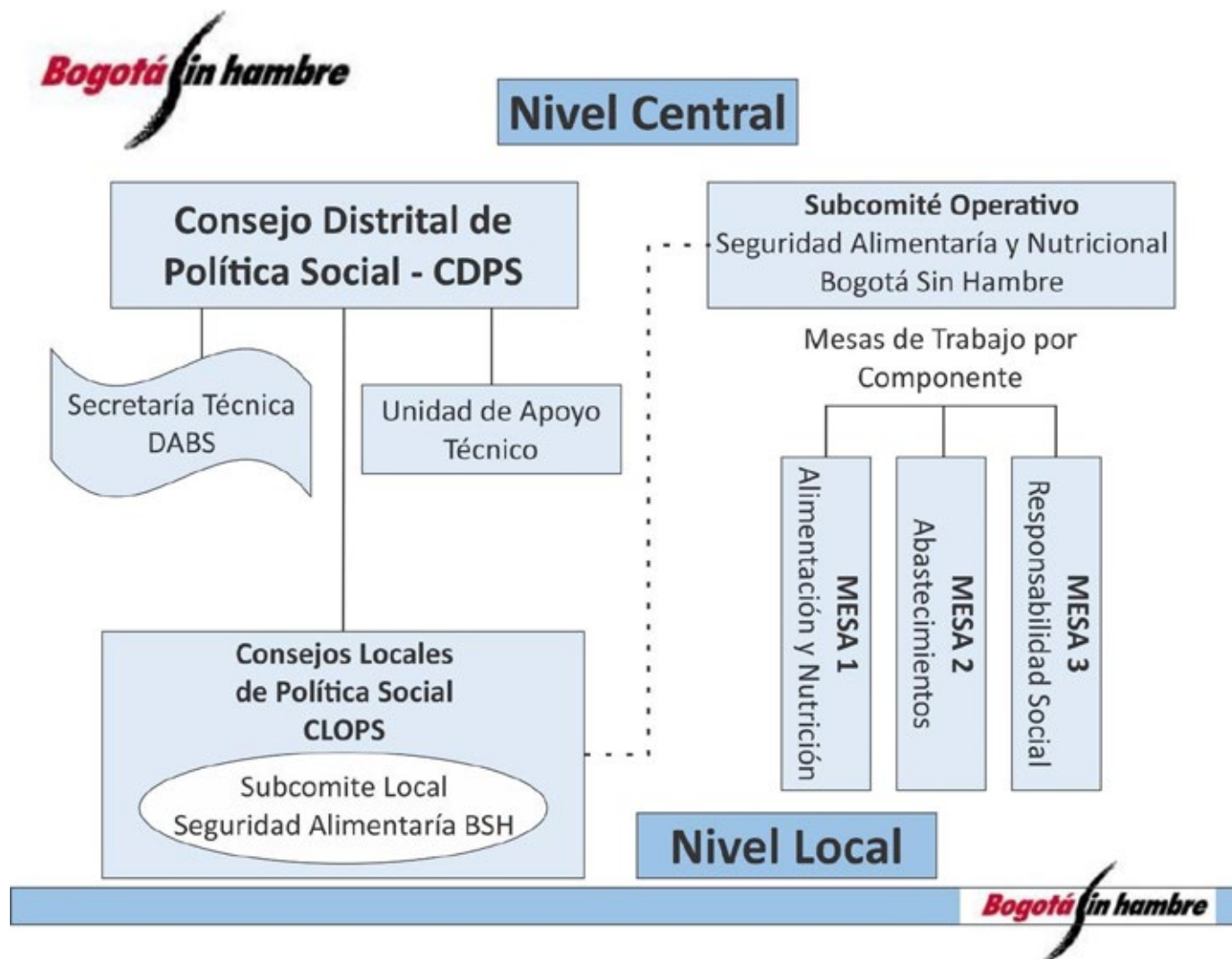
**Tabla 2. Entidades responsables de cada programa**

Alimentación y Nutrición				Abastecimiento de alimentos	Responsabilidad social
DABS	IDIPRON	SED	SDS	UESP	CLOPS
Comedores comunitarios	Comedores comunitarios	Alimentación escolar en los colegios	Promoción de la alimentación sana	Banco de alimentos	
Seguridad alimentaria y nutrición	Atención alimentaria a los asistidos		Promoción y apoyo a la lactancia materna	Red de nutriendas	
Comedores del Fondo de Desarrollo local			Estilos de vida saludable		

*Fuente:* Ruiz Franco & Castiblanco Sarmiento (2010)

La mayor parte de los programas se desarrollan en el componente de Alimentación y Nutrición y del componente de Abastecimiento de Alimentos. El tema del abastecimiento y de responsabilidad social son una novedad en la implementación de esta política (Ruiz Franco & Castiblanco Sarmiento, 2010). El Comité Distrital Intersectorial de Alimentación creó el Subcomité Operativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Consejo Distrital de Política Social, mediante la Resolución 068 de 2004, con lo cual la Política pública adquirió una estructura, conformada por tres mesas temáticas: Alimentación y Nutrición, Abastecimiento y Responsabilidad Social (Ruiz Franco & Castiblanco Sarmiento, 2010). La operatividad de la política quedó entonces de la siguiente forma:

Figura 4. Operatividad del programa



Fuente: Concejo de Bogotá, (2004).

3  
UNIDAD  
DIDÁCTICA



En la evaluación se pudo encontrar que, de acuerdo al Programa Red Bogotá de la Universidad Nacional de Colombia (2010), de la meta de 625 mil apoyos nutricionales diarios, a finales de 2007, se entregaban 672.332, con lo cual se registra un cumplimiento del 107.5 % de las 125 mil personas que se propuso orientar, formar y capacitar. A marzo de 2007 se había logrado la capacitación en Nutrición y en Hábitos de Vida Saludable de 200.000 personas; lo cual plantea interrogantes sobre la escasa proyección de esta meta dentro de la política pública.

Adicionalmente, se observaron resultados como la disminución de la prevalencia de enflaquecimiento extremo en niños y niñas de Centros de Desarrollo Infantil de la Secretaría de Integración Social de 3,9% a 1,5%, con una continuidad igual o superior a los 3 semestres. Lo que indicó una disminución en la desnutrición crónica y aguda en la ciudad (Nutrinet, 2010).

En el fortalecimiento de la red de productores se crearon seis convenios de cooperación regionales con los departamentos de la RAPE, Casanare y Santander, con el objeto de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la región central; 1.500 campesinos de la región central y la ruralidad de Bogotá han fortalecido sus canales de comercialización de alimentos a través de los mercados campesinos y 592 agricultores urbanos han sido organizados en red (Nutrinet, 2010).

En la red de distribuidores encontramos que 35.738 tenderos de la cadena de abastecimiento han sido informados y sensibilizados sobre el plan maestro de abastecimiento de alimentos, y que 18.401 tenderos y comerciantes han tenido acompañamiento técnico y asesoría para servicios financieros, promoción de la asociatividad, trabajo en redes y calidad e inocuidad de los alimentos (Nutrinet, 2010).

Es también notable la construcción de la primera plataforma logística en Bogotá con modelo mixto, ubicada en la localidad de Ciudad Bolívar. Dicha plataforma tiene por objeto acercar la oferta y demanda de alimentos, reducir costos e ineficiencias en el transporte y mejorar la comercialización (Ruiz Franco & Castiblanco Sarmiento, 2010).

### ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SAN

En general se observó que las decisiones tomadas a lo largo de la política resultaron satisfactorias, aun cuando en su mayoría no había una clara planificación sobre sus alcances, ni tampoco unas directrices claramente estructuradas. Los resultados del enfoque de análisis de la política pública permitieron observar los siguientes efectos (Ruiz Franco & Castiblanco Sarmiento, 2010):

a) El problema de la racionalidad de los actores:

La integración de actores del ámbito Público y Privado en torno al mercado supondría que la intromisión del Estado en el mercado degenerare en afectos totalitarios o inflacionarios sobre los productos, en este caso agrícolas, cárnicos, entre otros. Sin embargo, la búsqueda de la eficiencia en el sistema de distribución como objetivo principal, impidió que el Distrito influenciara o presionara a los productores y distribuidores en materia económica.

b) El papel de la Administración Pública

La Gestión de la Administración mediante los diferentes organismos creados para implementar esta política, así como de las entidades a cargo de los diferentes programas, ha permitido una interacción y continuidad de los programas dentro de cada una de ellas y entre las mismas un amplio acoplamiento, al completar las metas y objetivos que se han ido estableciendo dentro de la planeación de Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá.

c) Redes de Actores.

- En un primer nivel, la red de instituciones distritales encargadas de darle manejo y dirección a la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- En un segundo nivel, las redes de trabajo logístico: la red de productores, seguida de la red de transportadores y por último, la red de distribuidores.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DEL CONTENIDO DISCIPLINAR

- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. F. (2012). *Política Pública*. México: Siglo XXI Editores.
- Alcantara, C. H. (marzo de 1998). Usos y abusos del concepto de gobernabilidad. *Revista Internacional de Ciencias Sociales* (155).
- Anderson, J. E. (1975). *Public Policy-Making*. USA: Holt Reinhart and Winston.
- Ardacho, E. (2001). *Los 8 pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica*. México DF, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Armijo, M. (05 mayo de 07 de 2009). *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. ILPES/CEPAL; Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública. Recuperado de [http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/38453/manual\\_planificacion\\_estrategica.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/38453/manual_planificacion_estrategica.pdf)
- Barco, C. A. (2014). *Derechos Humanos y Políticas Públicas*. Manual. En L. Burgorgue-Larsen, A.
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia. Una perspectiva de la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Besada, A. (1996). *El Origen del Estado y las Revoluciones*. Bogotá. Colombia: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Bobbio, N. (1994). *Diccionario de Política*. Bogotá Colombia.: Siglo Veintiuno Editores. Novena edición.
- Börzel, T. A. (25 de 8 de 1997). What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. En: *European Integration online Papers (EIoP)*, 1(16). Recuperado de <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>
- Castro, R. (1995). *Temas Claves de Ciencia Política*. Barcelona, España: Ediciones Gestión 2000 S.A.
- Chica Vélez, S. (2016). Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? *Administración & Desarrollo*, 46(1), pp. 100-125.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). Reformas post nueva gestión pública Tendencias empíricas y retos académicos. *Gestión y Política Pública*. 16 (2), pp. 539-564.
- Cobos, J. M. (2008). *Análisis De Gobierno Y Políticas Públicas*. Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Administración Pública.
- Consejo Nacional de Política Económica Social. (2008). CONPES Social 113 Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Bogotá: DNP.

- De Gabriel, J. A. (1997). *Manual De Ciencia Política*. Madrid: Editorial Trotta.
- Departamento Nacional de Planeación. (1996). CONPES SOCIAL 2847. Bogotá, Colombia: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2007). CONPES 113. Bogotá, Colombia: DNP.
- DEPP-DNP. (2010). Metodologías DEPP-I-Selección de la Evaluación. Bogotá: DNP.
- Eslava, A. (2011). *El Juego de las Políticas Públicas. Reglas y decisiones sociales*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- FAO. (1996). *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria*. Roma, Italia: Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 13 al 16 de noviembre.
- Fichter, J. (1993). *Sociología*. Barcelona, España: Herder.
- Gordillo, G., & Aires., O. M. (2013.). *Seguridad Y Soberanía Alimentarias* (Documento base para discusión). FAO.
- Halligan, J. (2005). *Public Managment and Departments: Contemporary Themes-Future Agendas*. Australia journal of Public Admisnitracion. 84 (1), pp.1-15.
- Hernández Valvuela, E. (2016). Análisis del enfoque de derechos humanos y las políticas públicas. En D. Calderón Sánchez, *Políticas Públicas. Retos y Desafíos para la Gobernabilidad*, pp. 107-126. Bogotá, Colombia: Universidad Santo Tomas.
- INCAP. (1999). *La iniciativa de seguridad Alimentaria Nutricional en Centro América*. Guatemala: Segunda Edición.
- Jacquot, S. (2009). *Enfoque Secuencial*. En A. Gonzales, J.-F. Jolly, V. Herrán Ocampo, & D. Soto Uribe, *Diccionario de Políticas Públicas*, pp. 180-187. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Jones, C. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, California: Duxbury Press.
- Jordana, J. (1995). El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 3.
- Klijjn, E. (1998). *Redes De Políticas Públicas: Una Visión General*. London, England: Managing Complex Networks.
- Lasswell, H. D. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Funtional Analysis*. College Park (Md.): University of Meryland.
- Locke, J. (1713). *Tratados sobre el gobierno civil* (1991 ed., Vol. II). Cambridge: Cambridge University Press.
- Marsh, D., & Rhodes, R. (1992). *Policy Net-works in British Government*. Clarendon Press: Oxford.
- Maués, B. E. Mojica, & COORD, *Derechos Humanos y Políticas Públicas*. Manual, pp. 51-78. Barcelona, España: Red de Derechos Humanos y Educación Superior.

- Meny, Y., & Thoenig, J. C. (1989). *Las políticas públicas*. Barcelona, España: Editorial Ariel.
- Merino, M. (2014). *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.
- Muller, P. (2009). Referencial. En A. González, J.-F. Jolly, V. Herran Ocampo, & D. Soto Uribe, *Diccionario de Políticas Públicas*, pp. 383-390. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P. (2010). *Las Políticas Públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- O'donnell, G. (2004). Acerca del estado en América Latina contemporánea: Diez tesis para discusión. *La Democracia en América Latina*. Bogotá, DC; Colombia: PNUD.
- OCDE. (2002). Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados. *Evaluation and Aid Effectiveness*, 6. Paris, Francia: Development Assistance Committee.
- Oficina del alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la Cooperación para el desarrollo*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- Ordóñez, M. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Ortegón Quiñones, E. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Bogotá, Colombia: Instituto de Estados Latinoamericanos.
- Oszlak, O. (2013). *La Gestión Pública Post-NGP en América*. IX Conferencia de la INPAE: «Enseñanza y Pedagogía de la Gestión de Políticas Públicas: Desafíos y Actualidad para un Nuevo Servicio Público, p. 11. Santiago de Chile, Chile: INPAE.
- Padioelau, J. G. (1982). *L'Etat au concret*. Paris, Francia: PUF.
- Palmer, R. (1997). Estructura Institucional del Estado. En R. . Del Águila, *Manual de Ciencia Política* pp. 177-204. Madrid: Editorial Trotta.
- Papadopoulos. (1995). *Complexité sociales et politiques publics*. París, Francia: Moncrétien.
- Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008, Acuerdo 119 de 2004 (Concejo de Bogotá, Distrito Capital).
- PMA. (2007). *El Hambre y la Salud: Serie de Informes Sobre el Hambre en el Mundo*. Roma, Italia: Programa Mundial de Alimentos.
- PNUD. (2005). *Los derechos humanos en el PNUD*. Nueva York, EEUU: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2014). *De la Violencia a la Sociedad de los Derechos*. Propuesta para la Política de Derechos Humanos en Colombia (2014-2034). Bogotá, Colombia: Vicepresidencia de la República.
- Programa Especial para la Seguridad Alimentaria PESA Centroamérica. (2010). *Seguridad Alimentaria y Nutricional, Conceptos básicos*. Guatemala: FAO.



- Programa Red Bogotá de la Universidad Nacional de Colombia. (2010). Redbogota. *Univerciudad*. Recuperado de [www.redbogota.com](http://www.redbogota.com)
- Ramió, C. (07 de 07 de 2016). *Teoría de la organización y administración pública*. Universidad Siglo 21: Recuperado de: <https://repositorio.ues-siglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/12817/Teoria%20de%20la%20organizaci%C3%B3n.pdf?sequence=1>
- Rey, E. (2003). *Teorías Políticas Clásicas de la Formación del Estado*. Bogotá. Colombia.: Cuarta Edición. E.R.C.
- Rhodes, R. (1990). 'Policy networks: A British perspective. *Journal of Theoretical Politics* 2(3), pp. 293-317.
- Richard, E., & González, A. (2016). *Manual de Comunicación de Gobierno*. Estrategias para proyectar las políticas públicas. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Roth, A. N. (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.
- Roth Deubel, A. N. (2014). *Políticas públicas*. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá, Colombia: Aurora.
- Ruiz Franco, I. A., & Castiblanco Sarmiento, L. C. (2010). *Análisis de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá 2004-2008*. Administración y Desarrollo, [S.l.], v. 38, n. 52, ISSN 2500-5227., 173-190. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/163>
- Shepard, E. (2009). *Problema Público*. En A. Gonzales, J. Jolly, V. Herrán Ocampo, D. Soto Uribe, & (Traductores), *Diccionario de políticas públicas*, pp. 354-361. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Steinmo, S. (2009). *Neo-Institucionalismos*. En A. González, J.-F. Jolly, V. Herran Ocampo, & D. (Soto Uribe, *Diccionario de Políticas Públicas* (pp. 300-307). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Thatcher, M. (2009). *Redes de Políticas Públicas*. En A. Gonzales, J.-F. Jolly, V. Herrán Ocampo, & D. Soto Uribe, *Diccionario de Políticas Públicas*., pp.377-383. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Thoenig, M. Y. (1989). *Les politiques publiques*. Paris, Francia: PUF.
- Thoenig, J.-C. (2009). *Política Pública*. En A. Gonzales, J. Jolly, V. Herrán Ocampo, D. Soto Uribe, & (Traductores), *Diccionario de políticas públicas*, pp.334-341. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Tomassini, L. (1993). *Estado gobernabilidad y desarrollo*. Washington: BID.
- Uvalle, R. (1984). *El Gobierno en Acción La Formación del Régimen Presidencial de la Administración Pública*. México D.F, México: Fondo de Cultura Económica.
- Vargas Velásquez, A. (2001). *Notas Sobre El Estado Y Las Políticas Públicas*. Bogotá, Colombia: Almudena.

Velásquez, R. (2010). *Hacia una definición del concepto “política pública”*. Desafíos, 20, pp. 149-187.

Veléz Cuartas, G. J. (2007). *Redes de política pública: Una mirada estructural a la toma de decisiones estatal*. En J. I. Cuervo, J.-F. Jolly, A. N. Roth, C. Salazar Vargas, C. Tournier, & G. J. Vélez, *Ensayos Sobre Política Pública*. (Ed.). pp. 97-128. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Villalta, D. (2002). *Teoría del Estado*. San Salvador, El Salvador: Editorial Imprenta Universitaria. Universidad de El Salvador.

Zurbriggen, C. (2003). *Las redes de políticas públicas*. Una revisión teórica. Barcelona, España: Institut internacional de Governabilitat de Catalunya.

3

UNIDAD  
DIDÁCTICA

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

### Unidad 1. Fundamentos de Políticas Públicas

Muller, P. (2010). *Las Políticas Públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

El autor aborda diferentes perspectivas para el análisis de actores en el campo de las políticas públicas, el cual los configura. Entre ellas la perspectiva racional, mediante el modelo de elección racional; la perspectiva que refiere a la administración como marco principal de acción para los participantes en las políticas públicas (Medio Decisional Central); y la perspectiva de redes, foros y comunidades de políticas públicas. El autor concluye que:

En la medida en que las sociedades modernas se vuelven más complejas, el proceso de elaboración de las políticas públicas se transforma hacia una mayor sofisticación de los procedimientos de regulación de la sectorialidad. Esta evolución tiene múltiples efectos que van más allá de la conducción del trabajo gubernamental y conciernen a la misma función política: cada vez más hacer política es hacer políticas públicas. (p. 104)

Ordóñez-Matamoros, Gonzalo. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá, Colombia. Universidad Externado de Colombia.

El texto trata sobre la disciplina de las políticas públicas en una especie de traducción hacia el contexto regional. Se construye un análisis instrumental con el objetivo de contribuir a mejorar la toma de decisiones y encontrar soluciones concretas y alcanzables frente a los problemas públicos, priorizando una perspectiva reactiva ante la existencia de una demanda de acción. Adicionalmente, presenta distintos métodos para identificar y evaluar alternativas de solución como la predicción, extrapolación o comparación, entre otras. Su utilización permite recomendar la implementación de la mejor solución, compuesta por argumentos robustos y plausibles sustentados en la razón, pruebas, refutaciones, condiciones y conclusiones.

Roth Deubel, A. N. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá, Colombia. Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Ciencia Política, IEPRI.

El texto presenta diferentes enfoques para el análisis de políticas públicas. Parte de la definición conceptual y analítica de las políticas públicas como campo de estudio para luego versar sobre el enfoque neoinstitucional, el enfoque de redes de política, de *advocacy coalition framework*, retórico, francés, discursivo, deliberativo, y narrativo. De otra parte,

considera metodologías para la investigación en políticas públicas (cuantitativos, cualitativos-positivistas, y cualitativos interpretativos). Para analizar las políticas públicas es preciso disponer de un marco teórico y conceptual y de herramientas que nos sirvan como lente o tamiz para orientar la labor investigativa. Estos lentes nos permiten leer, seleccionar, organizar e interpretar factores, variables, datos y hechos pertinentes de manera coherente para la elaboración de una explicación e interpretación con pretensión científica.

Roth Deubel, A. N. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá; Colombia: Aurora. 10ma Edición.

El texto *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación* de Roth, tiene como objetivo construir y proponer temas de reflexión, modos de pensar y herramientas para la comprensión de la acción pública y del Estado. La hipótesis que el texto trata de defender es que, hoy en día, la constitución del análisis de las políticas públicas como ciencia del Estado en acción es un proceso de construcción de una sociedad post-estatal que pone en evidencia la necesidad de una nueva forma de gobierno más adaptada al contexto. Se realiza una exposición sobre los aspectos centrales para el análisis de políticas públicas: se definen los conceptos más importantes y se presentan los enfoques teóricos y metodológicos de la disciplina; se desarrollan los temas sobre el surgimiento de los problemas políticos, la toma de decisión, la implementación de las políticas y la evaluación. Por último, se refiere a un ejemplo de investigación sobre el Estado colombiano.

## **Unidad 2. La Implementación – Gestión de las Políticas Públicas**

Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Mexico D.F, México: Fondo de Cultura Económica.

Se refiere al tema de estudio desde la perspectiva latinoamericana de la administración pública, el enfoque de la Nueva Gestión Pública como alternativa para el manejo de los asuntos públicos. El concepto que el autor desarrolla es el de gobernanza/gobernación, que da cuenta de la creciente y necesaria interacción entre actores no gubernamentales en el proceso de toma de decisión y en el direccionamiento del gobierno.

El punto original del concepto de gobernación consiste en reconocer la insuficiencia del actuar del gobierno para dirigir a su sociedad y de manera decisiva consiste en reconocer que necesita de los recursos y las acciones de actores extra gubernamentales, que son actores capaces de autogobierno y tienen la capacidad de resolver que son de interés de la sociedad (p. 135).

El texto reconoce las posibilidades de estos actores externos, en términos de recursos, para la toma de decisiones eficientes y concibe la necesidad de construcción de una estructura institucional (y legislativa) que favorezca su acción en los Estados latinoamericanos. Este desarrollo conceptual parte de reconocer además el fracaso del modelo institucional y de gestión, impulsado en la segunda mitad del siglo XX en A.L, el cual le otorgó primacía “absoluta” al gobierno y al sector público para la toma de decisiones y prestación de servicios a la sociedad.

### **Unidad 3. El Análisis de Política Pública.**

Cuervo, J. I. (ed) (2007). *Ensayos Sobre Política Pública*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

El texto recoge lineamientos sobre distintos enfoques para el estudio de las políticas públicas como campo. Sin embargo, en el texto no solo reseñan aspectos metodológicos o conceptuales sobre el campo; indaga también por los diferentes ámbitos donde se desarrollan las políticas en Colombia, un tema de indudable actualidad e importancia. Se debe entender, de otro lado, que el proceso de transformación del Estado, iniciado con las reformas de ajuste estructural, marcó un derrotero de racionalización de la intervención estatal sobre patrones de eficiencia y de eficacia que encuentra en las políticas públicas su mayor desarrollo. Así, las políticas públicas son una forma de entender la acción gubernamental como el resultado de la interacción de distintos actores del sistema político, del régimen político, de la sociedad civil y de los organismos económicos internacionales. No hay políticas en estado puro, en cuanto ellas reflejan el grado de desarrollo, cohesión y consistencia de los sistemas social y político, y cargan con todos sus atributos y deficiencias.

Eslava, A. (2011). *El Juego de las Políticas Públicas. Reglas y decisiones sociales*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EA-FIT.

El autor presenta un marco para el análisis neoinstitucional de las políticas: la interacción estratégica entre actores que acatan el marco institucional da lugar al conjunto de decisiones y acciones que constituyen la política pública (solución a un problema público, grupos objetivo, coherencia, conjunto de decisiones y acciones, programa de intervenciones, actores públicos, actores formales, naturaleza obligatoria). Un trabajo interesante que da cuenta de la de la posibilidad de aplicación del enfoque neoinstitucional.

Merino, M. (2014). *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. Mexico: CIDE.



El autor Merino, en este texto, busca colocar a las políticas públicas en su justa dimensión: en primer lugar, como disciplina; en segundo lugar, como productos afectados por el entorno institucional, organizacional y humano en el que se llevan a cabo; y, en tercer lugar, como decisiones relacionadas necesariamente con una noción de ética pública por sus implicaciones sociales. Así mismo presenta a las políticas públicas como decisiones con consecuencias e implicaciones sociales que hacen ineludible la introducción de la ética pública al análisis. Más allá de la concepción técnica o instrumental, las políticas hacen referencia a un sistema de valores inserto en su propio momento histórico. Las políticas son, en última instancia, decisiones tomadas desde una posición de poder por individuos que actúan a nombre de otros; de ahí la importancia de las consideraciones éticas.

### WEBGRAFÍA

Alza. C. (19 de junio de 2013). PUCP-¿Qué son las políticas públicas y cuál es su relación con la gestión pública? [PUCP]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=BHBM8d80UGU>

Alza. C. [PUCP]. (10 de octubre de 2014). ¿Qué es el enfoque de derechos en políticas públicas? Recuperado de [www.youtube.com/watch?v=7egq-JuHQsA](http://www.youtube.com/watch?v=7egq-JuHQsA)

Educatina.com. (23 de julio de 2013). Concepto de Estado- Ciencias Políticas. Educatina. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=LyKfB7oaF60>

Guerrero Orozco, O. (6 de julio de 1997). *Principios de Administración Pública*. Recuperado de <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/PRINCIPIOS%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf>

Nutrinet. (2010). *Nutrinet noticias*. Obtenido de Resultados de Bogotá Sin Hambre. Recuperado de <http://nutrinet.org>

Ramírez, K. (29 de agosto de 2016). Políticas Públicas en Colombia. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=pEu8ZnvHull>

Salazar. E. (9 de febrero de 2012). Nación, Estado y Gobierno. [UnPuntoCircular]. Recuperado de <https://youtu.be/Sc3k-3meYOf8>

Subirats. (10 de febrero de 2016). 6 tipos de políticas públicas. [Grupo Lectura Colombia]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=hdPaFVHgCKI>

## GLOSARIO (DICCIONARIO PP)

**Administración Pública:** constituye la actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen (Guerrero Orozco, 1997).

La Administración Pública mediante el cumplimiento de sus funciones permite la conexión entre la ciudadanía y el poder político, ya que su acción busca satisfacer las necesidades generales de la población en cuanto a servicios públicos (Uvalle, 1984).

Es una forma de organización del gobierno y sus funciones, que se fundamenta en la búsqueda de eficiencia y eficacia en las obligaciones del Estado, bajo una racionalidad práctica en la cual se distribuyen funciones, se atiende a un orden jerárquico y a cadenas de mando preestablecidas. Así lo que se evidencia es que se sigue un modelo burocrático como modo de organización de la administración pública (Ramíó, 2016).

**Análisis de Política Pública:** Roth (2014) señala que este consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad, así como sus resultados y efectos. De esta forma se busca conocer la evolución de las acciones del Estado y el gobierno, un instrumento ágil para identificar el actuar a partir de los distintos momentos que van teniendo en cuenta el ciclo de la política pública, desde la problemática pública hasta la finalización, evaluación y en algunos casos, la reformulación.

**Estado:** de acuerdo con De Gabriel (1997, p. 36):

El Estado como poder político y complejo institucional organizado sobre un determinado territorio, capaz de ejercer con una eficacia razonable el monopolio de la producción de las normas más relevantes y del uso público de la fuerza, la coerción legal sobre las personas, o la sociedad, sometidas a su jurisdicción.

**Evaluación de Políticas Públicas:** es una investigación sistemática y objetiva, aplicada en alguno de los diferentes eslabones de la cadena de valor (insumos, procesos, productos y resultados), cuya finalidad es mejorar el diseño, la implementación, la ejecución y los efectos de una política, plan, programa o proyecto, a través de la toma de decisiones (DEPP-DNP, 2010).

**Nueva Gerencia Pública:** está ligada a la eficacia y eficiencia de su gestión y no sólo al cumplimiento de sus mandatos. Para esto flexibiliza las organizaciones y separa el diseño de políticas públicas de su implementación, reemplazando la burocracia y autoridad tradicional del gobierno por la competencia y los incentivos impulsados por el mercado, con el objetivo de lograr metas y resultados transparentes, los administradores del gobierno deben trabajar en función de alcanzar las metas propuestas (Roth Deubel, 2014).

**Política Pública:** es un fenómeno social y político específico, fundado empíricamente y construido analíticamente. La Política Pública designa las intervenciones de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental sobre un campo específico de la sociedad o territorio (Thoening, 2009).

Una política pública es todo lo que los actores gubernamentales decidan hacer o no y lo que en efecto ejecuten o no (Meny & Thoenig, 1989).

Entiendo por política pública el conjunto de decisiones, acuerdos y acciones realizadas por un grupo de autoridades públicas, con o sin la participación de los particulares, encaminadas a solucionar o evitar un problema definido como relevante, y a seleccionar, diseñar e implementar los instrumentos que permitan cumplir sus objetivos. La política pública hace parte de un ambiente determinado, busca modificar o mantener ese ambiente y puede producir o no los resultados esperados (Velásquez, 2010).

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth Deubel, 2014, p. 27).

**Problema público:** “[...] un problema público es una construcción social. Y una serie de mecanismos intervienen en su definición y en el paso de condición a problema.” (Shepard, 2009). Shepard menciona que: “Es el conjunto de problemas percibidos que demandan un debate público, incluso la intervención de las autoridades legítimas.” (Shepard citado por Padioelau, 1982).

También se comprende como una apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados [...] se refiere al proceso de determinar el valor o la significación de una actividad política o programa. Se trata de una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, de una intervención para el desarrollo planeada, en curso o concluida (OCDE, 2002).

### **Referencial sectorial:**

Es una representación de un sector, de una disciplina, de un campo de acción o de una profesión. Su primer efecto es delimitar las fronteras del sector, su configuración y su lugar en la sociedad, en la medida en que estos elementos son objeto de conflictos permanentes en relación con las controversias sobre el control de la agenda política. (...) es un constructo social cuya coherencia nunca es perfecta (Muller, 2009).

Sociedad: el sistema o conjunto de relaciones que se establecen entre los individuos y grupos con la finalidad de constituir cierto tipo de colectividad, estructurada en campos definidos de actuación en los que se regulan los procesos de pertenencia, adaptación, participación, comportamiento, autoridad, burocracia, conflicto y otros (Fichter, 1993).

3

UNIDAD  
DIDÁCTICA