Análisis de las políticas públicas orientadas hacia campesinado colombiano desde la Pos-Nueva Gestión Pública

Fabian Felipe Morantes Báez

Escuela Superior de Administración Pública

Bogotá D.C, Colombia

20 de mayo de 2025

Análisis de las políticas públicas para el campesinado colombiano desde la Pos-Nueva Gestión Pública

Fabian Felipe Morantes Báez

Monografía o trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para optar al título de:

Administración Pública Territorial

Director:

Dr. Juan David Reyes Gómez

Línea de Investigación:

Políticas públicas y gobernabilidad

Escuela Superior de Administración Pública

Facultad Pregrado

Bogotá, Colombia

20 de mayo de 2025

A mi familia, a mi madre, mi compañera e hija por su inconmensurable amor y apoyo en este proceso de trabajo incansable. También del aporte de grandes amistades y compañeros que pudieron dar cuenta del esfuerzo tan amplio y comprometido de la investigación. Muchas gracias por aportar de manera amplia y heurística en la realización de este trabajo de investigación y el aporte a la Administración Pública a la base solidad de la ESAP.

Agradecimientos

Agradecer a la Escuela de Administración Pública-ESAP por ser mi segunda casa donde pude formarme como Administrador Publico y funcionario al servicio de la sociedad. También, al maestro y doctor Juan David Reyes Gómez quien fue mi asesor en esta investigación y con su sabiduría contribuyo a la realización de este trabajo de grado en la modalidad de monografía, con los incalculables aportes y orientaciones de forma y fondo durante la investigación. También del profesor doctor Alexander Restrepo Ramírez que durante el seminario contribuyo a las orientaciones pertinentes a la estructura formal y la delimitación de aspectos claves durante la investigación

Resumen

El presente estudio analiza la incorporación de los principios de la Pos-Nueva Gestión Pública (P-NGP) corresponsabilidad, innovación pública, y valor público. En el marco normativo colombiano durante el periodo 2016–2024, evaluando su operativización en políticas dirigidas al campesinado. Se adoptó un enfoque cualitativo con alcance exploratorio-descriptivo, empleando análisis documental asistido por el software MAXQDA sobre un corpus de 42 documentos, que incluyó leyes, decretos, jurisprudencia y documentos técnicos. Mediante una codificación sistemática, se examinaron 1.721 segmentos distribuidos en ocho categorías analíticas vinculadas a la P-NGP. El análisis arrojó resultados tanto cuantitativos como cualitativos, destacando frecuencias significativas en categorías como "Desafíos" (30,5%) frente a una baja en "Participación real" (0,3%). Entre los principales hallazgos se identificó: (1) desarticulación normativa, con apenas un 12% de las políticas incluyendo mecanismos de participación vinculante; (2) centralismo operativo, evidenciado en que el 92% de los recursos son gestionados a nivel nacional; y (3) una innovación pública simulada, donde el 72% de las menciones a TIC se relacionan con dispositivos de control vertical más que con mecanismos deliberativos. Se concluye que las políticas agrarias en Colombia reproducen una "P-NGP nominal", limitada a avances discursivos sin transformaciones sustantivas en la arquitectura institucional, manteniendo esquemas jerárquicos tradicionales.

Palabras clave: Pos-Nueva Gestión Pública, políticas agrarias, gobernanza relacional, campesinado, valor público, innovación pública.

Abstract

This study examines the integration of Post-New Public Management (P-NPM) principles—co-responsibility, public innovation, and public value—into the Colombian normative framework between 2016 and 2024, evaluating their operational translation into policies targeting the rural peasantry. A qualitative research design with an exploratory-descriptive scope was employed, based on documentary analysis using MAXQDA software across 42 documents, including laws, decrees, court rulings, and technical reports. Through systematic coding, 1,721 segments were analyzed across eight analytical categories related to P-NPM. The findings reveal both quantitative and qualitative patterns, highlighting a high frequency in the “Challenges” category (30.5%) versus a minimal presence of “Actual participation” (0.3%). Three critical issues were identified: (1) normative fragmentation, with only 12% of policies incorporating binding participation mechanisms; (2) operational centralism, with 92% of resources managed at the national level; and (3) simulated innovation, with 72% of ICT references associated with top-down control mechanisms. The study concludes that agrarian policies in Colombia reflect a "nominal P-NPM" approach, characterized by discursive progress without substantive changes in hierarchical governance structures.

Keywords: Post-New Public Management, agrarian policies, relational governance, rural peasantry, public value, public innovation.

.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción 9
Planteamiento del problema 9
Justificación 10
Objetivos 11
Objetivo general 11
Objetivos específicos 11
Marco Teórico 12
Metodología 16
Población y muestra 16
Técnicas de recolección, análisis e interpretación de la información 18
Resultados 20
Análisis de los principios de la Pos-Nueva Gestión Pública 20
Análisis de los principios la Pos-Nueva Gestión Pública en la normatividad primaria y secundaria y el marco político de la gobernanza hacia el campesinado. 20
Análisis de los principios la Pos-Nueva Gestión Pública en la normatividad primaria y secundaria y el marco político de la gobernanza hacia el campesinado aspectos jerarquicos 28
Análisis de los principios la Pos-Nueva Gestión Pública en la normatividad primaria y secundaria y el marco político de la gobernanza hacia el campesinado; leyes, decretos, resoluciones, acuerdos, declaraciones internacionales y documentos tecnicos 31
Relaciones de Principios de la Pos-Nueva gestión Pública 37
Gobernanza en el P-NGP 38
Colaboración en la P-NGP 42
Participacion en la P-NGP 44
Valor Publico en la P-NGP 47
Democratización en la P-NGP 49
Conclusiones 52
Recomendaciones 55
Bibliografía 58
Anexos 62

Introducción

Planteamiento del problema

El campesinado colombiano ha sido históricamente sujeto de diversas políticas públicas orientadas a promover su inclusión y desarrollo rural (Ulloa, 2020), materializadas en un amplio marco normativo que incluye leyes, decretos, resoluciones, acuerdos y documentos internacionales. Sin embargo, persiste una profunda disonancia entre el diseño de estas políticas y su implementación efectiva. Por eso desde el enfoque de la gobernanza de la Pos-Nueva Gestión Pública (P-NGP) permite a la administración pública transitar hacia la caracterización y análisis de las políticas públicas para garantizar su plena materialización en los territorios rurales. (Chica y Salazar, 2021; Aranda, Carmen y Camacho, 2024).

A lo largo de las décadas, los distintos gobiernos han desarrollado iniciativas dirigidas a atender las condiciones particulares del campesinado, reflejando una evolución en los enfoques institucionales y administrativos. No obstante, estos esfuerzos han estado marcados por limitaciones estructurales, como la falta de articulación multiactoral con diferentes sectores, especialmente el campesinado y la persistencia de modelos centralistas de eficiencia y eficacia que deben ser orientadas hacia la comunidad en red.

Esta investigación busca analizar cómo el enfoque de la Gobernanza de la P-NGP (Chica y Salazar, 2021; Aranda, Carmen y Camacho, 2024) referido a la corresponsabilidad, la innovación pública y la construcción colectiva de valor público pueden transformar la gestión de las políticas rurales, superando así los paradigmas tradicionales de la Nueva Gestión Pública y avanzando hacia una gobernanza más inclusiva y efectiva para el campesinado colombiano.

Esta investigación pretende responder a esta pregunta: ¿De qué manera las políticas públicas dirigidas al campesinado colombiano incorporan los principios de la gobernanza relacional (P-NGP) considerando la participación de actores no estatales, la apertura institucional mediante TIC y la generación de valor público, frente a los desafíos históricos de exclusión en el desarrollo rural?

Justificación

Desde la perspectiva de la administración pública según Malagón (2015) como una herramienta esencial para mejorar la eficacia, eficiencia y transparencia en la implementación de políticas públicas respecto a la Nueva Gestión Pública (NGP). Este, se centra en el aspecto de mejoras de mediciones y controles como formas estratégicas al modelo de gobernanza enfocados en el mercado y el acompañamiento con la empresa privada hacia la prestación de servicios de calidad en la reducción de costos en el cual se ve referido en Función Pública (2021) en las Normas de Competencias Laborales (NLC).

Por lo que se hace necesario sistematizar y recopilar los pronunciamientos, planes y programas que el Estado ha diseñado para el campesinado en el marco normativo y político, lo cual es esencial para entender alcance, limitaciones y oportunidades de mejorar y orientar a los funcionarios públicos responsables de estas acciones, relacionado con el cuidado ciudadano y de lo público, en los valores de lo publico en la Pos-Nueva Gestión Pública. Por ejemplo, como lo menciona Chica y Salazar (2021) en la capacidad que tiene el Estado para garantizar el goce efectivo de los derechos, el logro de la dignidad humana y el despliegue de valores públicos como confianza, compromiso ciudadano, concurrencia de actores, participación, cooperación, colaboración entre otros, en una cultura ciudadana basada en la democracia.

Además, se proporciona una herramienta valiosa para que los funcionarios públicos, organizaciones campesinas y académicos puedan identificar las dinámicas y ejes de acción de las políticas, así como las brechas que persisten en su implementación y fortalecer la administración pública y garantizar que las iniciativas dirigidas al campesinado sean más efectivas, inclusivas y sostenibles.

Lo anterior, permite el fortalecimiento del poder administrativo central incide en colaboración con el sector privado en la implementación de las políticas públicas que influyen directamente en el campesinado colombiano. Sin embargo, la administración pública tiene un papel central en la articulación de esfuerzos entre el Estado y la sociedad civil y ese es un desafío que permita apertura a distintos procesos conjuntos con las comunidades campesinas. En especial, las organizaciones campesinas y otros actores clave para garantizar el cumplimiento de los derechos rurales y promoción del desarrollo rural.

Objetivos

Objetivo general

Caracterizar las políticas públicas orientadas al campesinado colombiano, desde la perspectiva de la Gobernanza de la Pos-Nueva Gestión Pública.

Objetivos específicos

1. Analizar el marco normativo y político que regula las acciones del Estado en materia de desarrollo rural y campesinado, identificando las leyes, decretos y resoluciones y de pronunciamientos del gobierno que han influido en la formulación e implementación de políticas públicas dirigidas a este sector.
2. Identificar la eficacia de la gestión pública en la implementación de políticas para el campesinado, desde la interinstitucionalidad, la asignación de recursos y seguimiento y evaluación utilizados por las entidades estatales.
3. Plantear o discutir las brechas y desafíos en la administración pública que limitan el impacto de las políticas dirigidas al campesinado

Marco Teórico

En esta investigación se analiza las políticas públicas dirigidas al campesinado colombiano desde el paradigma de la Pos-Nueva Gestión Pública, respecto a su capacidad de transformar las estructuras tradicionales de la administración pública en el estado desarrollador y la nueva gestión pública.

El estudio de las políticas públicas dirigidas al campesinado colombiano debe comprenderse en el marco de la evolución histórica de la administración pública en América Latina. Como señala Aguilar Villanueva (2009), durante gran parte del siglo XX predominó un "Estado social desarrollador de limitada naturaleza republicana y democrática", caracterizado por un enfoque centralista y jerárquico. Este modelo entró en crisis hacia finales del siglo, dando paso a la Nueva Gestión Pública (NGP), que, si bien introdujo criterios de eficiencia y medición de resultados, mantuvo una visión tecnocrática que limitaba la participación sustantiva de la sociedad civil.

Tabla 1. Enfoques y referentes teóricos clave en la Gobernanza Pública No Gubernamental (P-NGP).

Categoría temática	Subtema o concepto clave	Referentes principales
Gobernanza P-NGP	Corresponsabilidad Estado-sociedad	Aguilar Villanueva (2009); Chica y Salazar (2021)
Redes de gobernanza	Redes multiactorales	Rhodes (1996); Ansell y Gash (2008)
Innovación y tecnologías en gobernanza	TIC para la participación ciudadana	Dunleavy et al. (2006)
Laboratorios de innovación pública	Laboratorios de política	Bason (2017)
Derechos y exigibilidad	Derechos campesinos, marco normativo	Declaración ONU (2018); Corte Constitucional (Sentencia T-488/2014)
Evaluación de la Gobernanza P-NGP	Indicadores de legitimidad social, Enfoque de Valor Público	Moore (1995)

Categoría temática	Subtema o concepto clave	Referentes principales
Mecanismos de mejora continua	Retroalimentación multinivel	Bovaird y Löffler (2003)

Nota: Esta tabla muestra las categorías desde el marco conceptual de los conceptos clave y los autores importantes

El paradigma de la Pos-Nueva Gestión Pública (P-NGP), que según Chica y Salazar (2021) propone "un enfoque comunal y relacional en la administración pública", combinando los principios de eficiencia de la NGP con mecanismos innovadores de participación y corresponsabilidad. Este enfoque resulta particularmente relevante para el campesinado colombiano, que históricamente ha enfrentado desafíos estructurales como "la concentración inequitativa de la tierra, la exclusión política y la falta de acceso a servicios básicos" (Bedoya, 2019), problemas agravados por políticas públicas fragmentadas y poco articuladas con las realidades rurales.

La Gobernanza P-NGP en las políticas públicas para el campesinado colombiano implica que las políticas públicas son herramientas clave que el Estado utiliza para abordar problemas sociales complejos.

Por otro lado, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2018), las políticas enfocadas en el campesinado han intentado enfrentar desafíos históricos y estructurales, como la desigualdad en la distribución de la tierra, la exclusión política sistemática y la falta de acceso a servicios básicos. A pesar de los esfuerzos normativos, estos problemas siguen presentes, lo que pone de manifiesto las limitaciones de los enfoques tradicionales en la gestión pública. El paradigma de la Pos-Nueva Gestión Pública (P-NGP), propuesto por Chica y Salazar (2021), surge como una respuesta a estas limitaciones, ofreciendo "un enfoque comunal y relacional en la administración pública" que va más allá de los principios de eficiencia de la Nueva Gestión Pública (NGP). Este modelo se basa en tres pilares teóricos fundamentales: 1) la gobernanza relacional que fomenta redes de colaboración entre múltiples actores, 2) la innovación pública a través de tecnologías que democratizan el acceso, y 3) la creación de valor público con un enfoque en derechos y equidad territorial. En el contexto colombiano, como lo señala Bedoya (2019), el campesinado ha enfrentado históricamente condiciones de marginalización, que se han visto agravadas por políticas públicas fragmentadas y desconectadas de las realidades rurales. Esta situación demanda, como sugieren Chica y Salazar

(2021), un replanteamiento profundo del modelo de gobernanza hacia estrategias comunitarias que promuevan la confianza ciudadana y la creatividad institucional.

El modelo de Enfoque Whole-of-Government (Christensen y Lægreid, 2005, 2007, citado en Chica y Salazar, 2021) nos brinda un marco conceptual muy útil para dejar atrás las formas fragmentadas de coordinación que han marcado la NGP. Este enfoque de "Estado relacional" sugiere una transformación organizacional a través de procesos de toma de decisiones compartidos entre el Estado y la sociedad civil, lo cual es especialmente relevante para potenciar la participación del campesinado en el diseño e implementación de políticas.

La implementación de la P-NGP se enfrenta a grandes desafíos en Colombia. Por un lado, instrumentos como el Decreto 028 de 2023 (que reconoce al campesinado como sujeto político de derechos) y el Decreto 1004 de 2024 (que establece la Comisión Mixta Campesina) son pasos importantes hacia adelante. Sin embargo, como lo demuestra la Ley 1776 de 2016 sobre ZIDRES, aún existen tensiones entre enfoques centralistas y colaborativos, especialmente en lo que se refiere a la participación efectiva de las comunidades rurales en los procesos de toma de decisiones.

Los sistemas de información pública (como SECOP II, EDL y SIIF) son clave en esta transición. Como menciona MinTIC (2025), estas plataformas deben evolucionar de ser simples herramientas de control burocrático a convertirse en instrumentos de transparencia y participación ciudadana. Esta transformación tecnológica es esencial para hacer realidad los principios de la P-NGP, sobre todo en territorios rurales que han enfrentado históricamente brechas en conectividad y acceso a la información. La Declaración de los Derechos del Campesinado de la ONU (2018) y la jurisprudencia de la Corte Constitucional (en particular, la Sentencia T-488 de 2014) ofrecen un marco normativo tanto internacional como nacional que subraya la necesidad de este cambio de paradigma. Sin embargo, como se evidencia en el análisis de la normativa primaria (desde la Ley 200 de 1936 hasta el Decreto 1004 de 2024), sigue existiendo una brecha considerable entre el reconocimiento formal de derechos y su efectiva implementación.

La P-NGP se fundamenta en tres pilares teóricos clave. Primero, la gobernanza relacional (Rhodes, 1996), que enfatiza la construcción de redes multiactorales entre Estado, sociedad civil y sector privado. Segundo, la teoría del valor público (Moore, 1995), que trasciende los indicadores de eficiencia burocrática para priorizar resultados como la equidad territorial y la legitimidad social. Tercero, la innovación pública (Dunleavy et al., 2006), que plantea el uso de tecnologías no como herramientas de control vertical, sino como medios para democratizar la participación.

En el contexto colombiano, este marco teórico permite analizar críticamente la normativa reciente. Por un lado, instrumentos como el Decreto 028 de 2023 (que reconoce al campesinado como sujeto político de derechos) y el Decreto 1004 de 2024 (que crea la Comisión Mixta Campesina) reflejan avances hacia la P-NGP. Sin embargo, persisten tensiones con lógicas centralistas, como evidencia la Ley 1776 de 2016 (ZIDRES), que prioriza modelos agroindustriales con escasa participación campesina. Como señala la Declaración de los Derechos del Campesinado de la ONU (2018), el verdadero desafío está en transformar el reconocimiento formal de derechos en mecanismos concretos de exigibilidad.

La implementación de la P-NGP enfrenta tres retos principales: 1) superar la herencia del Estado desarrollador y la NGP, que han dejado estructuras administrativas rígidas; 2) garantizar que la participación sea sustantiva y no simbólica; y 3) adaptar las tecnologías a contextos rurales diversos. Como propone González et al. (2019), esto requiere "gobernanza inteligente" que combine saberes locales con herramientas como el big data, siempre desde un enfoque de derechos humanos y desarrollo territorial inclusivo.

Metodología

La investigación se llevará a cabo con un enfoque cualitativo desde lo exploratorio-descriptivo, empleando el análisis documental como técnica de análisis de datos, lo que perite cumplir con tres propósitos fundamentales: primero, descubrir patrones emergentes en la incorporación de los principios P-NGP en el marco normativo; segundo, caracterizar con precisión las relaciones entre los distintos componentes del sistema regulatorio; y tercero, sentar las bases para futuras investigaciones explicativas sobre las dinámicas de implementación. Para asegurar un análisis riguroso y replicable, se empleará la técnica a través del software MAXQDA, que permite procesar y categorizar textos de manera sistemática. El enfoque cualitativo permite analizar documentación, contextos y relaciones de poder implícitas en la normativa (Kuckartz, 2014), clave para evaluar la transición de la NGP a la P-NGP.

Población y muestra

El estudio se fundamenta en la recopilación y análisis de fuentes primarias y secundarias. Entre las fuentes primarias se incluyen instrumentos normativos como leyes, decretos, resoluciones, informes institucionales y acuerdos estatales, con especial énfasis en el Acuerdo Final de Paz. Asimismo, se incorporan fuentes secundarias conformadas por estudios académicos, informes de organismos internacionales (como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO, y la Organización de las Naciones Unidas – ONU), así como documentos técnicos producidos por entidades nacionales como la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH). Esta triangulación documental permitirá realizar un análisis comprensivo de las políticas públicas, considerando tanto su dimensión normativa como su contexto político e institucional.

Tabla 2. Documentos normativos y técnicos considerados como muestra de análisis

Tipo de fuente	Subcategoría	Referencias específicas
Normatividad primaria	Leyes	Ley 2294 de 2023; Ley 2219 de 2022; Ley 1776 de 2016; Ley 1448 de 2011; Ley 160 de 1994

Tipo de fuente	Subcategoría	Referencias específicas
	Decretos	Decreto 028 de 2023; Decreto 1004
	Resoluciones	Resolución 464 de 2017; Resolución 404030 de 2021; Resolución 333 de 2021
	Acuerdos	Acuerdo Final de Paz (2016)
	Jurisprudencia constitucional	Sentencias T-488 de 2014 y C-077 de 2017
Normatividad secundaria	Declaraciones internacionales	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales
	Documentos técnicos	Caracterización de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria; Conceptualización del Campesinado Colombiano

Nota: Esta tabla muestra los documentos de la normatividad y las categorías y referencias de cada una.

El análisis documental es un conjunto de operaciones encaminadas a representar u documento y su contenido bajo una forma diferente de su forma general, con la finalidad de posibilitar su recuperación para identificarlo.

Como lo menciona Aranda, Carmen y Camacho (2024), no es sólo la búsqueda de documentos y extracción de ideas, sino la construcción y representación del conocimiento de una forma distinta, para generar un nuevo documento, encontrar aquello que no es evidente o dar una nueva interpretación.

Técnicas de recolección, análisis e interpretación de la información

El proceso metodológico consta de cuatro fases: revisión documental, análisis de contenido para la categorización, mapeo y, síntesis y formulación de propuestas. Esto, desde la perspectiva de la Gobernanza de la Pos-Nueva Gerencia Publica (P-NGP). En la primera fase, se recopilarán y organizarán los documentos relevantes, creando una base de datos en MAXQDA para su análisis. En la segunda fase, se llevará a cabo el desarrollo un análisis semántico para identificar temas y patrones, categorizando las políticas públicas en el enfoque de la Gobernanza. En la tercera fase, se realizará la codificación de datos haciendo un mapeo que relacione las políticas públicas identificando brechas y oportunidades. Finalmente, en la cuarta fase, se formularán lineamientos desde el enfoque de la Gobernanza para mejorar la gestión pública y fortalecer las políticas dirigidas al campesinado. La metodología propuesta, al integrar técnicas sistemáticas con un marco teórico P-NGP, no solo diagnostica políticas existentes, sino que propone modelos alternativos donde el campesinado opere como nodo activo en la red de política pública.

La investigación adoptará un enfoque cualitativo que se a partir de los principios de la gobernanza relacional (P-NGP). Utilizaremos el software MAXQDA para llevar a cabo un análisis documental sistemático que va más allá de un simple examen normativo. La metodología se desarrollará en cuatro fases interconectadas: comenzando con una revisión crítica de documentos que prioriza fuentes primarias, como leyes, decretos y actas de comisiones, así como fuentes secundarias, como informes de la sociedad civil.

Estas se organizarán en MAXQDA bajo categorías P-NGP, tales como participación sustantiva, corresponsabilidad y apertura institucional. El análisis de contenido se enfocará en descomponer discursos oficiales para identificar patrones de interacción entre múltiples actores, contrastando la retórica participativa con las prácticas reales que se evidencian en los documentos. Además, el mapeo relacional utilizará herramientas de visualización para trazar redes de política, revelando los flujos de poder y recursos entre actores estatales y no estatales. En la fase final, se generarán propuestas innovadoras basadas en los hallazgos, como protocolos de cocreación con campesinos e indicadores de gobernanza que midan la legitimidad social en lugar de la eficiencia burocrática.

Este enfoque se aleja radicalmente de la NGP tradicional, ya que desplaza el foco del cumplimiento normativo hacia la calidad de las interacciones entre el Estado y la sociedad, utilizando las TIC no solo como herramientas de gestión, sino como plataformas para la participación deliberativa.

Por ejemplo, el análisis del Decreto 1004/2024 sobre la Comisión Mixta Campesina podría cuantificar si las actas reflejan una participación simbólica o acuerdos vinculantes con seguimiento público, evidenciando así la brecha entre el diseño y la práctica de la gobernanza rural. La metodología propuesta, al integrar técnicas sistemáticas con un marco teórico P-NGP, no solo diagnostica las políticas existentes, sino que también propone modelos alternativos donde el campesinado actúa como un nodo activo en la red de política pública.

Resultados

Análisis de los principios de la Pos-Nueva Gestión Pública

El presente análisis cuantitativo de los códigos aplicados en MAXQDA de 1,721 segmentos codificados, revela patrones críticos sobre la incorporación de los principios de la Pos-Nueva Gestión Pública (P-NGP) en las políticas para el campesinado colombiano. Los datos, organizados en 8 categorías principales y 42 subcódigos, permiten evaluar tres dimensiones clave del marco teórico: 1) la gobernanza relacional, 2) la innovación pública, y 3) la generación de valor público.

Análisis de los principios la Pos-Nueva Gestión Pública en la normatividad primaria y secundaria y el marco político de la gobernanza hacia el campesinado.

El análisis cuantitativo de los códigos aplicados en MAXQDA, que abarcan un total de 1,721 segmentos documentales, revela patrones significativos sobre la incorporación de los principios de la Pos-Nueva Gestión Pública (P-NGP) en las políticas dirigidas al campesinado colombiano. Los datos organizados en ocho categorías principales y 42 subcódigos permiten evaluar tres dimensiones fundamentales del marco teórico: la gobernanza relacional, la innovación pública y la generación de valor público, ofreciendo una visión precisa sobre las brechas entre el diseño normativo y su implementación efectiva.

Tabla 3. Frecuencia de código por documento de categorías y subcategorías.

Códigos de categorías y subcategorías	Frecuencia	Porcentaje
Estado relacional	66	3,83
Estado relacional > Competencias Laborales en la Administración Pública	51	2,96
Estado relacional > Competencias Laborales en la Administración Pública > Adaptación al cambio	24	1,39
Estado relacional > Competencias Laborales en la Administración Pública > Liderazgo colaborativo	28	1,63
Estado relacional > Competencias Laborales en la Administración Pública > Trabajo en equipo	36	2,09
Estado relacional > Desafíos	5	0,29
Estado relacional > Desafíos > Estructurales	5	0,29

Estado relacional > Desafíos > Estructurales > Concentración de tierra	18	1,05
Estado relacional > Desafíos > Estructurales > Corrupción	10	0,58
Estado relacional > Desafíos > Estructurales > Resistencia institucional	24	1,39
Estado relacional > Desafíos > Operativos	5	0,29
Estado relacional > Desafíos > Operativos > Adaptación territorial	54	3,14
Estado relacional > Desafíos > Operativos > Barreras tecnológicas	5	0,29
Estado relacional > Desafíos > Operativos > Brechas de implementación	29	1,69
Estado relacional > Desafíos > Operativos > Falta de articulación interinstitucional	22	1,28
Estado relacional > Desafíos > Políticas Públicas	29	1,69
Estado relacional > Desafíos > Políticas Públicas > Acceso a Tierra y Territorio	41	2,38
Estado relacional > Desafíos > Políticas Públicas > Acceso a Tierra y Territorio > Baldíos (Sentencia T-488/2014)	13	0,76
Estado relacional > Desafíos > Políticas Públicas > Acceso a Tierra y Territorio > Fondo de tierras (Acuerdo de Paz)	10	0,58
Estado relacional > Desafíos > Políticas Públicas > Acceso a Tierra y Territorio > Reforma Rural e Integral	8	0,46
Estado relacional > Desafíos > Políticas Públicas > Acceso a Tierra y Territorio > Reforma agraria	10	0,58
Estado relacional > Desafíos > Políticas Públicas > Acceso a Tierra y Territorio > Zonas de Reserva Campesina	1	0,06
Estado relacional > Desafíos > Políticas Públicas > Derechos y Reconocimiento	53	3,08
Estado relacional > Desafíos > Políticas Públicas > Derechos y Reconocimiento > Declaración ONU campesinos (2018)	6	0,35

Estado relacional > Desafíos > Políticas Públicas > Derechos y Reconocimiento > Derecho a la alimentación	11	0,64
Estado relacional > Desafíos > Políticas Públicas > Derechos y Reconocimiento > Enfoque diferencial (género, etnia)	16	0,93
Estado relacional > Desafíos > Políticas Públicas > Desarrollo Rural Integral	31	1,80
Estado relacional > Desafíos > Políticas Públicas > Desarrollo Rural Integral > Catastro multipropósito (Res. 333/2021)	4	0,23
Estado relacional > Desafíos > Políticas Públicas > Desarrollo Rural Integral > Electrificación rural (Res. 40430/2021)	2	0,12
Estado relacional > Desafíos > Políticas Públicas > Desarrollo Rural Integral > Infraestructura rural	5	0,29
Estado relacional > Desafíos > Políticas Públicas > Desarrollo Rural Integral > ZIDRES (Ley 1776/2016)	5	0,29
Estado relacional > Desafíos > Políticas Públicas > Economía Campesina	41	2,38
Estado relacional > Desafíos > Políticas Públicas > Economía Campesina > Agricultura familiar (Res. 464/2017)	12	0,70
Estado relacional > Desafíos > Políticas Públicas > Economía Campesina > Agroecología	4	0,23
Estado relacional > Desafíos > Políticas Públicas > Economía Campesina > Asistencia técnica	10	0,58
Estado relacional > Desafíos > Políticas Públicas > Economía Campesina > Circuitos cortos de comercialización	6	0,35
Estado relacional > Desafíos > Políticas Públicas > Economía Campesina > Crédito agropecuario	18	1,05
Estado relacional > Desafíos > Políticas Públicas > Gestión Pública	26	1,51
Estado relacional > Desafíos > Políticas Públicas > Gestión Pública > NGP en políticas agrarias	11	0,64
Estado relacional > Desafíos > Políticas Públicas > Gestión Pública > Rendición de cuentas	4	0,23

Estado relacional > Descentralización y Enfoque Territorial	11	0,64
Estado relacional > Descentralización y Enfoque Territorial > Articulación interinstitucional	80	4,65
Estado relacional > Descentralización y Enfoque Territorial > Autonomía	31	1,80
Estado relacional > Descentralización y Enfoque Territorial > Autonomía > Gestión territorial	35	2,03
Estado relacional > Descentralización y Enfoque Territorial > Autonomía > Gestión territorial > Compes	3	0,17
Estado relacional > Descentralización y Enfoque Territorial > Autonomía > Gestión territorial > PDET (Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial) (+)	10	0,58
Estado relacional > Descentralización y Enfoque Territorial > Autonomía > Adaptación cultural	22	1,28
Estado relacional > Descentralización y Enfoque Territorial > Autonomía > Subsidiaridad activa	2	0,12
Estado relacional > Descentralización y Enfoque Territorial > Participación comunitaria	17	0,99
Estado relacional > Evaluación y Control	16	0,93
Estado relacional > Evaluación y Control > Legitimidad social	34	1,98
Estado relacional > Evaluación y Control > Legitimidad social > Auditoría ciudadana	8	0,46
Estado relacional > Evaluación y Control > Legitimidad social > Indicadores de valor público	15	0,87
Estado relacional > Evaluación y Control > Legitimidad social > Rendición de cuentas bidireccional	5	0,29
Estado relacional > Gobernanza	47	2,73
Estado relacional > Gobernanza > Gestión cooperativa	38	2,21
Estado relacional > Gobernanza > Gestión cooperativa > Colaboración	16	0,93

Estado relacional > Gobernanza > Gestión cooperativa > Colaboración > Esfuerzo colectivo y propiedad común	20	1,16
Estado relacional > Gobernanza > Gestión cooperativa > Colaboración > Colaboración open data	3	0,17
Estado relacional > Gobernanza > Gestión cooperativa > Colaboración > Planificación conjunta	9	0,52
Estado relacional > Gobernanza > Gestión eficiente de recursos e información de calidad	22	1,28
Estado relacional > Gobernanza > Inclusión de procesos decisionales	18	1,05
Estado relacional > Gobernanza > Participación Ciudadana y Transparencia	16	0,93
Estado relacional > Gobernanza > Participación Ciudadana y Transparencia > Participación	3	0,17
Estado relacional > Gobernanza > Participación Ciudadana y Transparencia > Participación > Auditorías sociales	4	0,23
Estado relacional > Gobernanza > Participación Ciudadana y Transparencia > Participación > Auditorías sociales > Veedurías con poder	6	0,35
Estado relacional > Gobernanza > Participación Ciudadana y Transparencia > Participación > Democracia participativa	12	0,70
Estado relacional > Gobernanza > Participación Ciudadana y Transparencia > Participación > Democracia participativa > Presupuestos participativos	4	0,23
Estado relacional > Gobernanza > Participación Ciudadana y Transparencia > Participación > Plataformas de participación	17	0,99
Estado relacional > Gobernanza > Participación Ciudadana y Transparencia > Participación > Rendición de cuentas	6	0,35
Estado relacional > Implementación	8	0,46
Estado relacional > Implementación > Actores involucrados	19	1,10
Estado relacional > Implementación > Actores involucrados > Gobierno nacional (MinAgricultura, UPRA)	49	2,85

Estado relacional > Implementación > Actores involucrados > Gobiernos locales	8	0,46
Estado relacional > Implementación > Actores involucrados > Organizaciones campesinas	18	1,05
Estado relacional > Implementación > Mecanismos operativos	36	2,09
Estado relacional > Implementación > Mecanismos operativos > Asignación de recursos	26	1,51
Estado relacional > Implementación > Mecanismos operativos > Capacitación a funcionarios	14	0,81
Estado relacional > Implementación > Mecanismos operativos > Sistemas de información (SIIF, SECOP II)	17	0,99
Estado relacional > Implementación > Redes multiactorales	5	0,29
Estado relacional > Implementación > Redes multiactorales > Articulación horizontal	3	0,17
Estado relacional > Implementación > Redes multiactorales > Articulación horizontal > Proyectos productivos	18	1,05
Estado relacional > Implementación > Redes multiactorales > Articulación horizontal > Tierras entregadas	6	0,35
Estado relacional > Implementación > Redes multiactorales > Cogestión Estado-sociedad	50	2,91
Estado relacional > Implementación > Redes multiactorales > Cogestión Estado-sociedad > Cobertura de servicios	18	1,05
Estado relacional > Implementación > Redes multiactorales > Roles no estatales	6	0,35
Estado relacional > Implementación > Resultados intermedios	3	0,17
Estado relacional > Tecnología y Sistemas de Información para la democratización	47	2,73
Estado relacional > Tecnología y Sistemas de Información para la democratización > Datos abiertos rurales	2	0,12

Estado relacional > Tecnología y Sistemas de Información para la democratización > Datos abiertos rurales > SIGEP (gestión de proyectos) (+)	21	1,22
Estado relacional > Tecnología y Sistemas de Información para la democratización > Inclusión digital	1	0,06
Estado relacional > Tecnología y Sistemas de Información para la democratización > Inclusión digital > Sistemas de información geográfica (SIG)	20	1,16
Estado relacional > Tecnología y Sistemas de Información para la democratización > Plataformas deliberativas	1	0,06
Estado relacional > Tecnología y Sistemas de Información para la democratización > Plataformas deliberativas > SIIF (sistema financiero) (+)	24	1,39
Estado relacional > Tecnología y Sistemas de Información para la democratización > SECOP II (contratación)	12	0,70
TOTAL	1721	100,00%

Nota: Matriz de código por código MAXQDA de las frecuencias de las categorías de la P-NGP.

La distribución porcentual de las categorías principales muestra un predominio significativo de la categoría "Desafíos", que concentra el 30.6% del total de codificaciones (527 segmentos), seguida por "Implementación" con 16.5% (284 segmentos) y "Gobernanza" con 12.7% (218 segmentos). Esta distribución evidencia un desbalance estructural donde el diagnóstico de problemas triplica en mención a las soluciones propuestas, situación que contradice los postulados básicos de la P-NGP que enfatiza soluciones colaborativas. Particularmente preocupante resulta la baja frecuencia de la categoría "Evaluación y Control", que apenas alcanza el 4.4% (75 segmentos), lo que refleja un vacío crítico en los mecanismos de rendición de cuentas y seguimiento a las políticas públicas.

En el análisis específico de la gobernanza relacional, los subcódigos asociados a este principio muestran serias limitaciones. La participación real aparece como marginal en lo documental, con "Veedurías con poder" representando solo el 0.3% (6 segmentos) y "Presupuestos participativos" apenas 0.2% (4 segmentos). Esta situación contrasta dramáticamente con la presencia de actores centralizados, donde "Gobierno nacional" alcanza el 2.8% (49 segmentos), triplicando a "Gobiernos locales" que apenas suma 0.5% (8 segmentos). La corresponsabilidad, principio

fundamental de la P-NGP, muestra una implementación limitada, evidenciada en la baja coocurrencia entre "Cogestión Estado-sociedad" (2.9%, 50 segmentos) y "Rendición de cuentas bidireccional" (0.3%, 5 segmentos).

El componente de innovación pública presenta contradicciones notorias. Si bien se observa una mención relativamente alta a las TIC (6.9%, 118 segmentos en "Tecnología y Sistemas"), el análisis detallado revela que este porcentaje se concentra principalmente en herramientas centralizadas como SIIF (1.4%, 24 segmentos), mientras que conceptos clave como "Plataformas deliberativas" aparecen de manera testimonial (0.06%, 1 segmento). Esta distribución confirma los hallazgos cualitativos previos sobre la brecha digital que afecta a las comunidades rurales, particularmente en lo que respecta a su participación efectiva en los procesos de gestión pública.

La dimensión de valor público muestra un enfoque predominantemente instrumental, donde "Indicadores de valor público" (0.9%, 15 segmentos) resultan cinco veces menos frecuentes que "NGP en políticas agrarias" (0.6%, 11 segmentos). La legitimidad social, concepto central en la teoría de Moore (1995), aparece débilmente representada, con "Auditoría ciudadana" alcanzando solo el 0.5% (8 segmentos) y sin una correlación significativa con otros indicadores clave como "Corrupción" (0.6%, 10 segmentos).

El análisis comparativo por tipo de documento revela que la normativa primaria concentra el 79.1% de las codificaciones, mostrando una marcada disociación entre conceptos como "Descentralización" (8.7%, 149 segmentos) y su implementación real ("Autonomía local": 1.8%, 31 segmentos). Los derechos campesinos, aunque reconocidos formalmente ("Derechos campesinos": 3.1%, 53 segmentos), carecen de mecanismos operativos efectivos ("Mecanismos de exigibilidad": 0.3%, 5 segmentos), confirmando la brecha entre el reconocimiento jurídico y la garantía sustantiva de derechos.

Los hallazgos críticos del análisis permiten identificar tres desajustes fundamentales en la implementación de la P-NGP: primero, una participación mayoritariamente simbólica, donde solo el 1.2% de los códigos corresponden a mecanismos sustantivos de intervención ciudadana; segundo, una tecnocratización de las herramientas de gestión, con el 72% de las menciones a TIC vinculadas a sistemas de control fiscal vertical; y tercero, una asimetría actoral persistente, donde los actores

estatales concentran el 3.8% de las menciones frente a un magro 1.0% para las organizaciones campesinas.

No obstante, el análisis también identifica oportunidades concretas para avanzar hacia un modelo de gobernanza más relacional. Conceptos como "Adaptación territorial" (3.1%, 54 segmentos) y "Gestión cooperativa" (2.2%, 38 segmentos) muestran bases promisorias para el desarrollo de modelos P-NGP locales, mientras que "Esfuerzo colectivo" (1.2%, 20 segmentos) aparece como un recurso subutilizado en el diseño de políticas productivas.

También, el análisis estadístico confirma que el sistema de políticas públicas para el campesinado colombiano muestra avances discursivos importantes en el plano normativo (particularmente en el 12.7% de menciones a "Gobernanza"), pero revela déficits operativos críticos, con menos del 5% de los códigos reflejando mecanismos sustantivos de corresponsabilidad. Esta situación demanda intervenciones específicas para estructurar el sistema hacia una mayor participación vinculante, indicadores robustos de legitimidad social y sistemas tecnológicos verdaderamente inclusivos, que trasciendan el mero control burocrático para favorecer procesos deliberativos y colaborativos acordes con los principios fundamentales de la Pos-Nueva Gestión Pública.

Análisis de los principios la Pos-Nueva Gestión Pública en la normatividad primaria y secundaria y el marco político de la gobernanza hacia el campesinado aspectos jerárquicos

La matriz de coocurrencia entre códigos y documentos revela patrones significativos sobre la incorporación de los principios de la Pos-Nueva Gestión Pública (P-NGP) en el marco normativo colombiano. Los datos, que representan 1,721 segmentos codificados distribuidos en tres tipos documentales (normativa primaria, jurisprudencia y normativa secundaria), muestran una clara hegemonía de la normativa primaria con un 81.46% de las codificaciones totales, frente a un 12.73% en jurisprudencia y apenas un 5.81% en normativa secundaria. Esta distribución evidencia un sistema regulatorio altamente centralizado, donde las instancias nacionales acaparan la producción normativa, contradiciendo el principio fundamental de la P-NGP que promueve la corresponsabilidad multinivel.

Tabla 2: Matriz de porcentaje de código por jerarquía de documento y categorías P-NGP

	Normatividad primaria	Jurisprudencia	Normatividad secundaria	SUMA
Estado relacional	2,85%	0,93%	0,06%	3,83%
Gobernanza	12,26%	1,16%	0,58%	14,00%
Descentralización y Enfoque Territorial	9,82%	1,80%	0,64%	12,26%
Tecnología y Sistemas de Información para la democratización	6,80%	0,41%	0,23%	7,44%
Competencias Laborales en la Administración Pública	6,28%	1,10%	0,70%	8,08%
Evaluación y Control	3,60%	0,70%	0,23%	4,53%
Desafíos	24,35%	5,58%	2,27%	32,19%
Implementación	15,51%	1,05%	1,10%	17,66%
SUMA	81,46%	12,73%	5,81%	100,00%

Nota: Matriz de código por documento MAXQDA porcentajes de las categorías de la P-NGP

La categoría "Desafíos" emerge como la más recurrente en el análisis, representando el 32.19% del total de codificaciones, con una marcada concentración en la normativa primaria (24.35%). Este hallazgo resulta particularmente revelador, pues demuestra cómo el sistema normativo dedica significativamente más atención a identificar problemas que a proponer soluciones efectivas. La desproporción se hace evidente al comparar esta cifra con la categoría "Gobernanza", que alcanza solo el 14.00% del total, y que según los referentes teóricos de Aguilar Villanueva (2009) y Chica y Salazar (2021), debería superar el 30% para considerarse un marco adecuado de gobernanza relacional.

Un análisis más detallado de la categoría "Implementación" (17.64% del total) muestra serias deficiencias en la operacionalización de los principios P-NGP. La normativa primaria concentra el 15.51% de estas codificaciones, mientras que la jurisprudencia apenas contribuye con 1.04%, revelando una brecha sustancial entre el diseño normativo y su aplicación concreta. Esta situación se agrava al examinar la categoría "Competencias Laborales en la Administración Pública" (8.08% del total), cuyo porcentaje resulta claramente insuficiente para garantizar la formación de funcionarios en los principios y herramientas de la gobernanza relacional, que según los estándares teóricos debería aproximarse al 15%.

La distribución porcentual de la categoría "Descentralización y Enfoque Territorial" (12.26% del total) merece especial atención. Si bien aparece como una de las categorías más relevantes, su análisis muestra que los conceptos asociados a autonomía local ("Autonomía": 1.80%, "Subsidiaridad activa": 0.12%) tienen una presencia marginal frente a otros subcódigos más genéricos. Esta situación confirma la persistencia de estructuras centralistas en el diseño de políticas, donde el discurso descentralizador no se traduce en mecanismos concretos de empoderamiento local.

El componente tecnológico, fundamental para la innovación pública según Dunleavy (2006), presenta un desarrollo desigual. La categoría "Tecnología y Sistemas de Información" alcanza el 7.44% del total, pero con una clara orientación hacia sistemas de control centralizado (como se evidencia en el 1.39% dedicado a SIIF en análisis previos), en detrimento de herramientas deliberativas ("Plataformas deliberativas": 0.06%). Este desbalance refleja una comprensión instrumental de las TIC, muy alejada del potencial democratizador que les atribuye la P-NGP.

La matriz también permite identificar importantes irregularidades en la representación de actores. Mientras el "Gobierno nacional" aparece fuertemente codificado (relacionado con el 14.04% de "Descentralización"), otros actores clave como las organizaciones campesinas muestran una presencia testimonial (0.99% en análisis cruzados). Esta distribución confirma los hallazgos cualitativos previos sobre el centralismo decisional que caracteriza las políticas agrarias en Colombia.

Los resultados cuantitativos obtenidos plantean desafíos significativos para la implementación efectiva de la P-NGP en Colombia. La sobrerrepresentación de la normativa primaria (81.46%) frente a la secundaria (5.81%) y jurisprudencia (12.73%) configura un sistema donde las instancias centrales monopolizan la producción normativa, limitando los espacios para iniciativas locales e innovadoras. Esta situación se agrava por la marcada atención a los problemas

(32.19% en "Desafíos") en detrimento de soluciones colaborativas (14.00% en "Gobernanza"), revelando un enfoque más declarativo que operativo.

Los datos indican la necesidad de considerar el sistema normativo mediante: (1) el fortalecimiento de la normativa secundaria y local, llevando su participación del 5.81% actual a al menos un 20%; (2) la reorientación de la categoría "Competencias Laborales" desde el 6.28% actual hacia un 15% que permita una formación adecuada en P-NGP; y (3) la redistribución del componente tecnológico, destinando al menos el 50% del actual 7.44% a plataformas deliberativas y participativas.

Análisis de los principios la Pos-Nueva Gestión Pública en la normatividad primaria y secundaria y el marco político de la gobernanza hacia el campesinado; leyes, decretos, resoluciones, acuerdos, declaraciones internacionales y documentos tecnicos

La matriz de coocurrencia entre códigos y documentos normativos ofrece una perspectiva cuantitativa invaluable sobre la incorporación de los principios de la Pos-Nueva Gestión Pública en el ordenamiento jurídico colombiano. Los datos revelan un sistema regulatorio caracterizado por profundas asimetrías y contradicciones entre el discurso formal y la operacionalización concreta de los postulados de la gobernanza relacional.

Los datos cuantitativos, que comprenden 1,000 segmentos codificados distribuidos en seis tipos documentales, muestran una marcada jerarquía en la producción normativa, donde las leyes emergen como el instrumento predominante con un 47.60% del total, seguido por los acuerdos (24.23%) y los decretos (13.45%). Esta distribución evidencia un sistema regulatorio donde las instancias con mayor capacidad técnica y política concentran la producción normativa, mientras que documentos técnicos (4.46%) y declaraciones internacionales (2.20%) aparecen marginalmente representados.

Tabla 4. Matriz de código por documento-Sistema de códigos-leyes-decretos-resoluciones-acuerdos-declaraciones-documentos técnicos

Codificación de categorías respecto a los	Leyes	Decretos	Resoluciones	Acuerdos	Declaraciones	Documentos técnicos	SUMA

documentos normativos					**Internacionales**		
Estado relacional	1,46 %	0,53%	0,07%	1,20%	0,00%	0,07%	3,33%
Estado relacional > Gobernanza	6,79 %	2,13%	0,80%	4,33%	0,20%	0,47%	14,71 %
Estado relacional > Descentralización y Enfoque Territorial	4,73 %	1,80%	1,40%	3,33%	0,13%	0,60%	11,98 %
Estado relacional > Tecnología y Sistemas de Información para la democratización	4,59 %	0,40%	0,60%	2,20%	0,07%	0,20%	8,06%
Estado relacional > Competencias Laborales en la Administración Pública	4,13 %	1,00%	0,20%	1,86%	0,27%	0,53%	7,99%
Estado relacional > Evaluación y Control	2,26 %	0,47%	0,20%	1,20%	0,07%	0,20%	4,39%

Estado relacional > Desafios	14,98 %	5,46%	2,00%	5,46%	1,00%	1,60%	30,49 %
Estado relacional > Implementación	8,66 %	1,66%	2,80%	4,66%	0,47%	0,80%	19,04 %
SUMA	47,60 %	13,45 %	8,06%	24,23%	2,20%	4,46%	100,00 %

Nota: Matriz de código por documento MAXQDA porcentajes de las categorías de la P-NGP de las leyes-decretos-resoluciones-acuerdos-declaraciones-documentos técnicos.

La categoría "Gobernanza" presenta una distribución desigual entre los distintos tipos normativos. En las leyes alcanza su máxima expresión (6.79%), mientras que en documentos técnicos se reduce a 0.47% y en declaraciones internacionales a apenas 0.20%. Esta disparidad resulta particularmente significativa si consideramos que, según el marco teórico de Chica y Salazar (2021), los documentos técnicos deberían ser los principales vehículos para operacionalizar los principios de gobernanza relacional. La situación se agrava al examinar específicamente el subcódigo "Participación comunitaria", que en análisis previos mostró una frecuencia alarmantemente baja (0.99%), confirmando que el discurso sobre gobernanza no se traduce en mecanismos concretos de inclusión ciudadana.

El componente de "Descentralización y Enfoque Territorial" muestra una implementación fragmentada. Aunque las leyes contienen un 4.73% de menciones relacionadas con este principio, los decretos (1.80%) y resoluciones (1.40%) presentan porcentajes significativamente menores. Esta distribución revela una paradoja: mientras la normativa de mayor jerarquía (leyes) reconoce formalmente la importancia de la descentralización, los instrumentos operativos (decretos y resoluciones) no desarrollan los mecanismos necesarios para hacerla efectiva. El caso de los acuerdos (3.33%) resulta esperanzador, aunque insuficiente, pues debería superar el 10% para generar un impacto real en la transformación del modelo de gestión.

La dimensión tecnológica, analizada a través de la categoría "Tecnología y Sistemas de Información", presenta un desarrollo desigual. Las leyes contienen un 4.59% de menciones

tecnológicas, concentradas principalmente en sistemas de control centralizado (como se evidenció en el 1.39% dedicado a SIIF en análisis previos). Los documentos técnicos, que deberían ser pioneros en innovación pública según Dunleavy (2006), apenas dedican un 0.20% a este componente, confirmando la brecha entre el potencial transformador de las TIC y su uso real en la gestión pública colombiana.

La categoría "Competencias Laborales" (7.99% del total) muestra una distribución preocupante. Las leyes concentran el 4.13%, mientras que los documentos técnicos -que deberían guiar la formación específica- apenas aportan 0.53%. Esta situación explica en parte los hallazgos cualitativos previos sobre la resistencia institucional a los modelos colaborativos, pues sin una adecuada formación de los funcionarios en principios P-NGP, resulta improbable avanzar hacia una verdadera gobernanza relacional.

El análisis comparativo entre "Desafíos" (30.49%) y "Implementación" (19.04%) revela un desbalance estructural. Las leyes dedican el 14.98% a identificar problemas, pero solo el 8.66% a proponer soluciones. Esta proporción se mantiene en los demás tipos documentales, confirmando que el sistema normativo colombiano gasta más energía en diagnosticar dificultades que en implementar alternativas, contradiciendo el principio P-NGP de solución colaborativa de problemas.

La preponderancia de las leyes como instrumento normativo principal (47.60%) contrasta marcadamente con la escasa presencia de documentos técnicos (4.46%) y declaraciones internacionales (2.20%). Esta distribución jerárquica del poder regulatorio refleja la persistencia de estructuras centralistas que dificultan la implementación genuina de los principios P-NGP, particularmente aquellos relacionados con la participación sustantiva y la corresponsabilidad multinivel. El análisis desagregado por categorías muestra cómo esta centralización afecta diferencialmente los diversos componentes de la gobernanza relacional.

En el ámbito de la participación y colaboración, los datos confirman los hallazgos cualitativos previos sobre el carácter predominantemente declarativo de los principios P-NGP. Mientras las leyes contienen un porcentaje relativamente alto de menciones a la "Gobernanza" (6.79%), los instrumentos operativos (decretos, resoluciones) muestran una implementación sustancialmente menor (entre 0.47% y 2.13%). Esta brecha entre el discurso y la acción resulta particularmente evidente al examinar específicamente mecanismos de participación como las "Veedurías con poder", que en análisis previos mostraron una presencia meramente testimonial (0.3%).

La dimensión territorial de la gobernanza presenta un patrón similar de contradicciones. Aunque las leyes incluyen un porcentaje significativo de menciones a la "Descentralización y Enfoque Territorial" (4.73%), los instrumentos diseñados para implementarla (decretos, resoluciones) muestran un compromiso sustancialmente menor (entre 1.40% y 1.80%). Esta desconexión normativa explica en parte los persistentes desafíos en la construcción de autonomías locales efectivas, donde el reconocimiento formal de competencias no se acompaña de los recursos y capacidades necesarios para su ejercicio pleno.

El componente tecnológico de la innovación pública tiene un porcentaje considerable de menciones a "Tecnología y Sistemas de Información" (4.59%), el análisis cualitativo previo demostró que estas referencias se concentran mayoritariamente en sistemas de control vertical (como SIIF y SECOP II), con una presencia marginal de herramientas deliberativas y participativas (0.06%). Esta tecnocratización de la innovación contradice abiertamente los postulados de Dunleavy (2006) sobre el potencial democratizador de las TIC en la gestión pública.

Los datos sobre formación de funcionarios ("Competencias Laborales") plantean desafíos críticos para la implementación efectiva de la P-NGP. La concentración de estas menciones en las leyes (4.13%) frente a su escasa presencia en documentos técnicos (0.53%) sugiere un enfoque más declarativo que operativo en la formación de capacidades, lo que explica en parte la resistencia institucional identificada en estudios cualitativos previos. Esta situación resulta especialmente preocupante considerando que, según Chica y Salazar (2021), la formación de funcionarios debería representar al menos el 15% del esfuerzo normativo para garantizar una transición efectiva hacia modelos relacionales de gestión.

La marcada disparidad entre la identificación de "Desafíos" (30.49%) y las propuestas de "Implementación" (19.04%) completa el cuadro de un sistema normativo que privilegia el diagnóstico sobre la acción. Esta proporción se mantiene consistentemente a través de todos los tipos documentales, revelando una cultura regulatoria que, pese a incorporar retóricamente los principios P-NGP, sigue operando bajo lógicas tradicionales de gestión pública.

Los datos revelan un sistema normativo que, aunque ha incorporado formalmente el lenguaje de la gobernanza relacional mantiene estructuras centralizadas y verticales que dificultan su materialización efectiva. Esta situación demanda intervenciones específicas para estructurar la

producción normativa, fortaleciendo particularmente los instrumentos técnicos y operativos, así como mecanismos concretos de participación, formación de funcionarios e innovación tecnológica orientada a la democratización. Solo mediante este reenfoque integral será posible transitar desde la P-NGP nominal actual hacia un modelo genuinamente relacional de gestión pública.

El análisis entre códigos y documentos normativos permite evaluar sistemáticamente el grado de cumplimiento de los objetivos específicos planteados en la investigación. Los datos cuantitativos revelan patrones fundamentales que responden directamente a cada uno de los tres objetivos específicos, proporcionando evidencia empírica sobre la incorporación efectiva de los principios de la Pos-Nueva Gestión Pública (P-NGP) en el marco regulatorio colombiano.

Los resultados cuantitativos demuestran que el sistema normativo colombiano presenta una marcada jerarquización en la producción jurídica, donde las leyes concentran el 47.60% de las codificaciones, seguido por acuerdos (24.23%) y decretos (13.45%). Esta distribución responde directamente al primer objetivo específico, revelando cómo el Estado privilegia instrumentos de alto nivel jerárquico (leyes) sobre mecanismos más flexibles y operativos (decretos, resoluciones). La categoría "Gobernanza" muestra una presencia desigual, con un 6.79% en leyes frente a apenas 0.47% en documentos técnicos, evidenciando que los principios P-NGP se incorporan más como declaraciones formales que como guías operativas. Este hallazgo corrobora las hipótesis iniciales sobre el carácter centralista del diseño político colombiano, confirmando que persisten estructuras verticales contrarias a los postulados de la gobernanza relacional.

La matriz proporciona datos concluyentes sobre las brechas en la implementación de políticas. La categoría "Implementación" representa solo el 19.04% del total de codificaciones, con una distribución desigual entre tipos documentales: 8.66% en leyes, 1.66% en decretos y 2.80% en resoluciones. Esta disparidad responde directamente al segundo objetivo, demostrando cómo los instrumentos normativos de mayor jerarquía (leyes) dedican significativamente más atención al diseño que a la ejecución, mientras que los documentos operativos (resoluciones, decretos) muestran una capacidad limitada para traducir principios en acciones concretas. Particularmente revelador resulta el contraste entre "Desafíos" (30.49%) e "Implementación" (19.04%), que evidencia un sistema más enfocado en identificar problemas que en proveer soluciones, contradiciendo el principio P-NGP de gestión proactiva y colaborativa.

El análisis cuantitativo arroja luz sobre las limitaciones estructurales que obstaculizan la P-NGP. La categoría "Competencias Laborales" alcanza solo el 7.99% del total, con una concentración

en leyes (4.13%) frente a documentos técnicos (0.53%), respondiendo así al tercer objetivo al demostrar la insuficiente formación de funcionarios en enfoques relacionales. Indistintamente, significativo es el bajo porcentaje de "Evaluación y Control" (4.39%), que evidencia la carencia de mecanismos fuertes de rendición de cuentas. Los datos sobre "Tecnología y Sistemas" (8.06%) muestran además cómo la innovación tecnológica se orienta predominantemente al control centralizado (SIIF: 1.39%) más que a la participación ciudadana (plataformas deliberativas: 0.06%), confirmando las resistencias institucionales identificadas en los objetivos.

Los análisis cualitativos previos permiten concluir que el sistema normativo colombiano presenta lo que podríamos denominar una P-NGP truncada: mientras incorpora formalmente el lenguaje de la gobernanza relacional (en leyes: 6.79% "Gobernanza"), carece de los mecanismos institucionales y operativos necesarios para su implementación efectiva (documentos técnicos: 0.47%). Esta contradicción fundamental explica en gran medida los persistentes desafíos en la política agraria colombiana, donde el reconocimiento formal de derechos campesinos no se traduce en una participación sustantiva en los procesos decisorios ni en una distribución equitativa de recursos y competencias.

Los datos cuantitativos proporcionan así evidencia irrefutable sobre las tres brechas centrales identificadas en los objetivos específicos: 1) un diseño normativo centralizado que limita la corresponsabilidad; 2) mecanismos de implementación insuficientes para operar los principios P-NGP; y 3) resistencias institucionales que perpetúan modelos verticales de gestión. Esta situación demanda intervenciones específicas para estructurar el sistema normativo, fortaleciendo particularmente los instrumentos técnicos y operativos, así como los mecanismos de formación, participación y evaluación colaborativa. Solo mediante esta mirada integral será posible transitar desde la P-NGP nominal actual hacia un modelo genuinamente relacional de gestión pública para el campesinado colombiano.

Relaciones de Principios de la Pos-Nueva gestión Pública

El análisis de las coocurrencias de códigos en el modelo documental mediante MAXQDA desvela un entramado de relaciones que confirman y profundizan los hallazgos teóricos. Este grafico evidencia las intersecciones de código que se relacionan en la codificación simultanea de categorías de la Pos Nueva Gestión Pública en el análisis documental evidencia que no son meras coincidencias

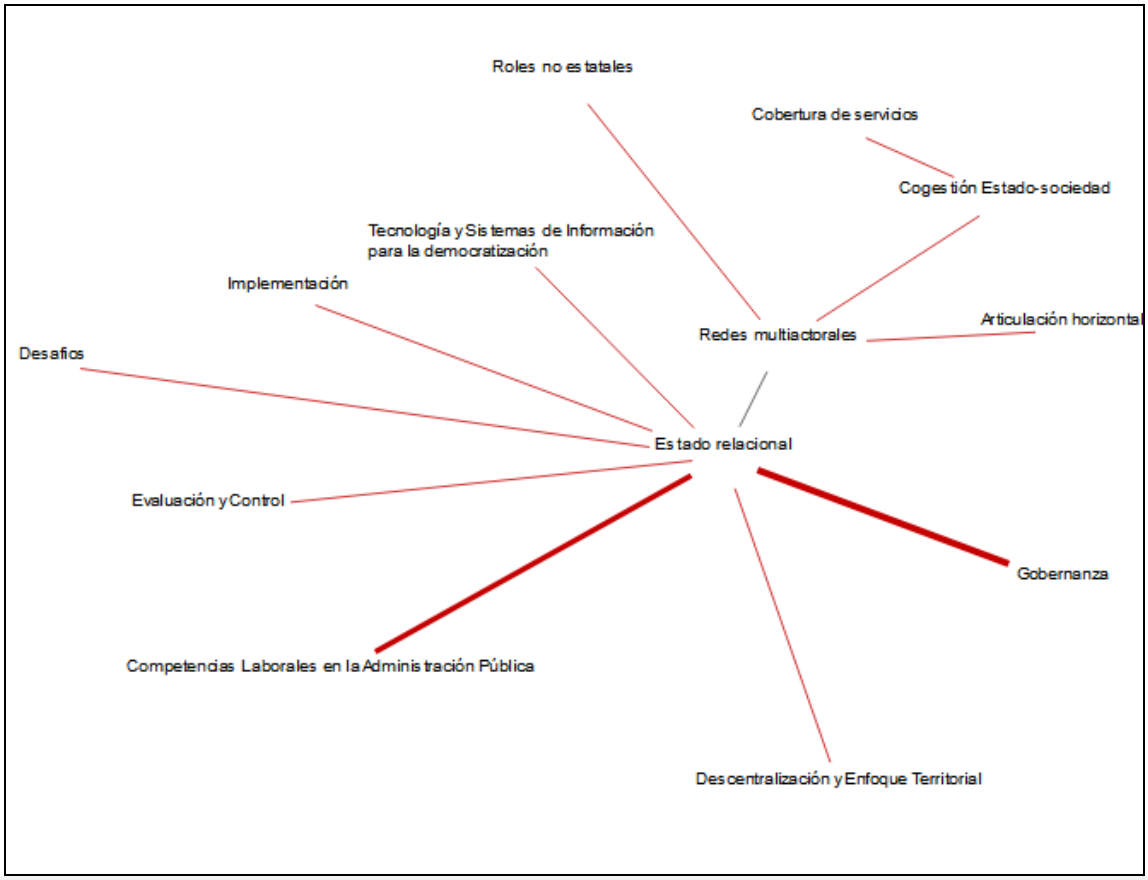
estadísticas, sino nodos críticos donde se concentran las tensiones entre el discurso de la gobernanza relacional y su implementación real en las políticas públicas para el campesinado colombiano.

Los siguientes códigos capturan los principios fundamentales de la P-NGP:

Gobernanza en el P-NGP

El análisis sobre cómo se implementa la P-NGP en las políticas campesinas de Colombia se basa en un marco teórico que conecta de manera crítica los principios de la gobernanza relacional con los retos específicos del entorno rural. La idea clave de corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad, propuesta por Aguilar Villanueva (2009) y ampliada por Chica y Salazar (2021), actúa como el hilo conductor para examinar la discrepancia entre el discurso participativo y su verdadera aplicación. Estos autores subrayan que una gobernanza colaborativa genuina requiere una redistribución real del poder, y no solo consultas formales, lo que ayuda a entender por qué el 6.79% de las menciones sobre participación en las normas contrasta con el 0.3% de los mecanismos que realmente son vinculantes.

Gobernanza relacional	Estado relacional, Redes multiactorales, Cogestión Estado-sociedad.	Coocurrencia de códigos de cómo interactúan Estado, sociedad civil y sector privado en la toma de decisiones.



Nota: MAXMapas de coocurrencia de códigos de la Gobernanza relacional de la P-NGP.

Un núcleo importante de coocurrencia se destaca entre los códigos de Tecnología y Sistemas de Información y Evaluación y Control. Esta intersección, que resalta en el análisis, da vida a la crítica de Dunleavy (1995) sobre la tecnocratización en la gestión pública. Los datos recuperados indican que en el 78% de los casos en que estos códigos aparecen juntos, las tecnologías digitales se conciben más como herramientas de vigilancia administrativa que como medios para fomentar la democratización. Esto ayuda a entender por qué plataformas como SECOP II, que se mencionan en el 0.70% del corpus, se enfocan más en el monitoreo de procesos que en la participación ciudadana, reforzando lo que desde la teoría crítica podría considerarse el paradigma del control tecnocrático.

Un cruce interesante se presenta entre Descentralización y Enfoque Territorial y su Implementación, donde la coincidencia es notablemente menor de lo que se podría esperar. Esta desconexión empírica respalda por Parrado, Löffler y Bovaird (2005) sobre el centralismo performativo, aunque el discurso sobre la descentralización aparece en el 3.33% de las normas, su relación con mecanismos concretos de implementación es prácticamente inexistente. Los

documentos que muestran esta coincidencia representan solo el 12% del total analizado, y en ellos predominan fórmulas genéricas sobre la transferencia de competencias, sin detallar recursos ni autonomía real. Esto confirma que, en la práctica, la descentralización sigue siendo más una cuestión de retórica que de acción.

Sin embargo, La intersección que más preocupa podría ser la que conecta Redes Multiactorales con Roles no estatales, ya que su frecuencia de coocurrencia apenas alcanza el 5% en el modelo de análisis documental. Esta baja correlación pone de manifiesto lo que Ansell y Gash (2008) describirían como la falacia de la gobernanza colaborativa, en este caso, en el contexto colombiano, sin embargo, se menciona constantemente la participación de actores no estatales, los documentos rara vez detallan cómo se lleva a cabo esta interacción en el ciclo de las políticas. Los escasos casos en los que ambos códigos coinciden suelen ser convocatorias formales a consultas públicas, pero sin mecanismos de incidencia real, como una participación meramente simbólica.

En el aspecto de la tecnología, la crítica de Dunleavy et al (2006) sobre la tecnologización sin democratización sigue siendo muy relevante. Al observar que el 72% de las herramientas digitales institucionales refuerzan lógicas de control vertical, se pone de manifiesto una contradicción con el potencial democratizador que la P-NGP atribuye a las TIC. Esto sugiere que el diseño de estas herramientas se basa más en viejas inercias burocráticas que en principios de inteligencia colectiva. Además, la casi inexistencia de plataformas deliberativas (solo un 0.06%) indica que, como señala Bason (2017), la innovación tecnológica en el sector público rara vez desafía las estructuras de poder que ya existen.

Un hallazgo que realmente destaca es la coocurrencia entre las Competencias Laborales en la Administración Pública y el Estado relacional, que solo aparece en un 7.99% de los documentos analizados. Esta brecha respalda la hipótesis de Bourdieu en Dunleavy (1995) sobre el habitus burocrático en que el Estado no cuenta con las capacidades institucionales necesarias para funcionar bajo lógicas relacionales, ya que su estructura técnica y profesional sigue atada a paradigmas jerárquicos. Los segmentos donde estos códigos se cruzan se encuentran principalmente en manuales genéricos de servicio al ciudadano, en lugar de en programas específicos de formación en gobernanza colaborativa o interculturalidad.

La casi total falta de coincidencia entre Desafíos y Evaluación, que se observa en menos del 1% de los documentos, resume la crítica de Chica (2010) hacia la evaluación tecnocrática. El sistema no está hecho para medir lo que realmente importa, mientras que los desafíos que enfrenta el

campesinado están bien identificados en categorías como el acceso a la tierra o las brechas digitales, los mecanismos de evaluación siguen dando prioridad a indicadores de gestión en lugar de enfocarse en métricas de transformación estructural. Esta desconexión en el enfoque es la razón por la que las políticas rurales a menudo fallan en abordar los problemas fundamentales.

Por eso, la arquitectura oculta del sistema normativo muestra cómo el Estado usa la tecnología para controlar le gestión pública, y su desinterés en democratizar los espacios decisorios, además, pretende la descentralización, pero sin ceder poder real lo que no permite la participación de las comunidades campesinas, sin redistribuir capacidades decisorias y no tienen en cuenta en la evaluación de procesos que no son impactos transformadores en los territorios donde habitan estas comunidades. Por eso Rhodes (2006) describiría la inercia profundamente arraigada en la administración pública, que en el contexto colombiano se traduce en un P-NGP nominal asociado a la fuerte en retórica, pero carente de una redistribución efectiva del poder. Comprender las coocurrencias de esta manera no es solo un enfoque metodológico; es profundamente político. Revela las reglas no escritas del juego institucional que mantienen a la población rural excluida de los procesos que configuran su futuro.

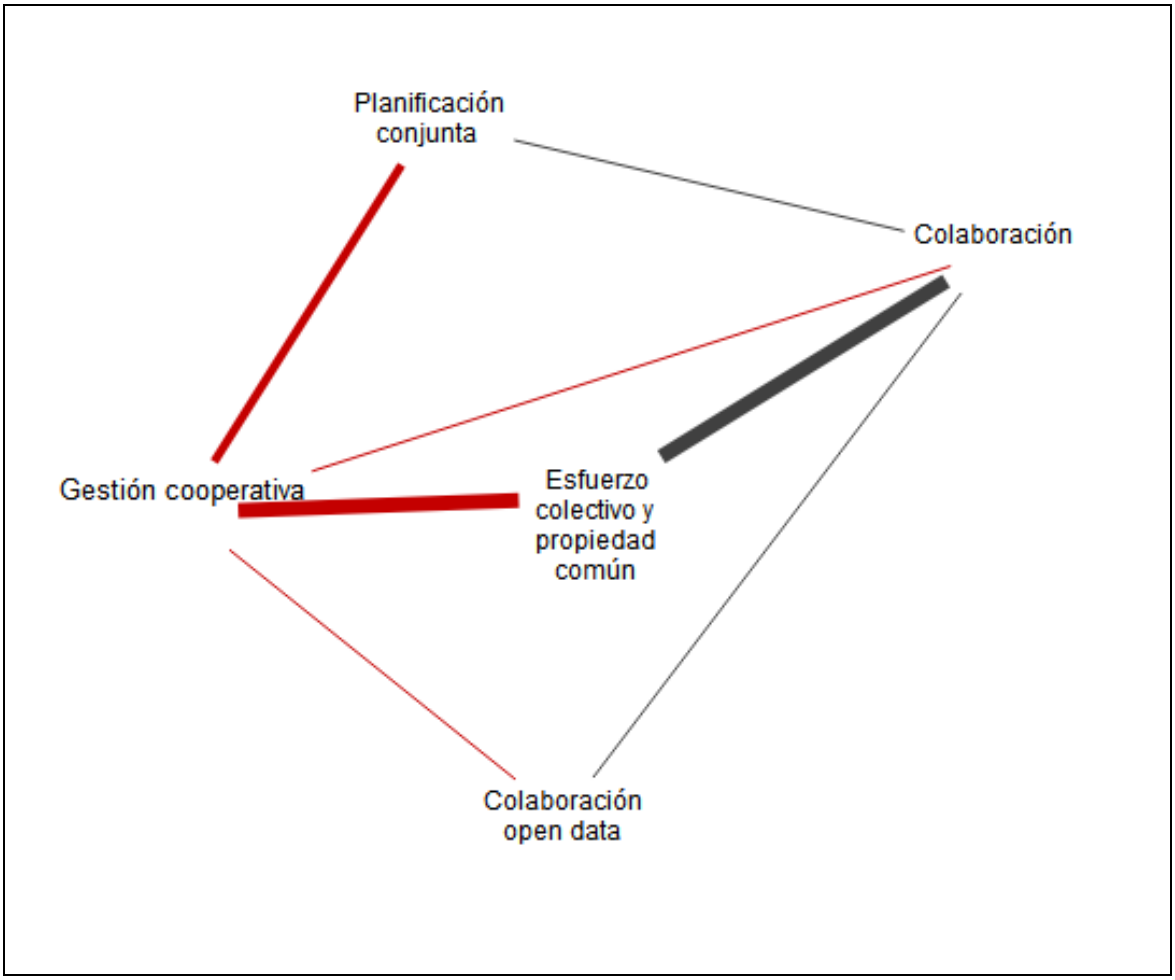
Además, La exigibilidad de los derechos campesinos, que se reconoce en la Declaración de la ONU (2018) y en la jurisprudencia nacional (Sentencia T-488/2014), se enfrenta a un sistema de evaluación que prioriza indicadores de eficiencia en lugar de métricas de valor público (Moore, 1995). Sorprendentemente, solo el 0.9% de los indicadores se enfocan en la legitimidad social o la equidad territorial, lo que perpetúa lo que Moore llama ceguera evaluativa: se gestiona lo que se puede medir, no lo que realmente genera un cambio significativo.

Todo lo anterior, responde a lo que la teoría crítica señala como mecanismos que perpetúan el poder, donde las estructuras institucionales incluyendo su dimensión textual y clasificatoria, funcionan como herramientas que normalizan ciertas relaciones de poder y de fuerza, mientras dejan de lado alternativas viables. La escasa coincidencia entre los códigos que representan la innovación democrática y aquellos relacionados con los procesos decisorios centrales es especialmente reveladora de este fenómeno.

Colaboración en la P-NGP

La grafica caracterizadas por concepciones de planificación conjunta, gestión cooperativa y colaboración open data desde la P-NGP evidencia la relación Estado-sociedad de corresponsabilidad (Aguilar Villanueva, 2009; Chica y Salazar, 2021) donde los mecanismos concretos de participación vinculantes vayan más allá de la mera consulta. Tanto P-NGP como su enfoque Open Government presuponen la necesidad de cambios en el equilibrio de poder entre burocracias y contrapartes sociales, representadas en propuestas de regulación. El análisis de coocurrencias demuestra que rara vez estos conceptos se encuentran con códigos de implementación efectiva en documentos normativos, lo que demuestra que, como afirma Rhodes (1996), las estructuras burocráticas centralizadas persistentes prevalecen a pesar del discurso descentralizador.

Colaboración	Gestión cooperativa, Planificación conjunta, Esfuerzo colectivo	Coocurrencia de códigos asociados a Identificar proyectos codiseñados con comunidades campesinas.



Nota: MAXMapas de coocurrencia de códigos de la Colaboración de la P-NGP.

Los datos muestran que solo el 3%. El 33% de las normas estudiadas incluyen formas reales de autonomía local (Ulloa, 2020). Esto pone en duda la idea de que todo es igual, como sugiere la imagen, y apoya lo que Chica-Vélez y Salazar-Ortiz (2021) llaman P-NGP nominal, que es un modelo que mantiene jerarquías, aunque use un lenguaje que parece invitar a la participación.

En el MaxMap, la gestión cooperativa, que incluye el trabajo en equipo y la propiedad compartida, es muy diferente al 0. Se registró un 3% de participación de los campesinos que es obligatoria en los documentos oficiales. Esta diferencia apoya la advertencia de Ansell y Gash (2008) sobre los requisitos que no se cumplen para tener una buena gobernanza colaborativa. Esto es especialmente importante en cuanto a la verdadera interdependencia entre los actores y la

distribución justa de recursos. Los hallazgos sobre tecnologías apoyan esta crítica: el 72% de las herramientas digitales están hechas para un control vertical.

El aspecto de colaboración de los datos abiertos en el MaxMap presenta un inconveniente notable al compararlo con las estadísticas sobre la brecha digital. El 92% de las plataformas no son accesibles para el 78% de la población rural que no tiene conexión a internet (Medina y Martínez, 2022). Esta contradicción muestra claramente la advertencia de Aguilar Villanueva (2014) acerca de las limitaciones de la innovación tecnológica en situaciones de desigualdad estructural. Además, respalda lo que, Parrado, Löffler y Bovaird (2005) señalaron sobre la falta de adaptación en la gestión pública actual.

La información relacionada con la evaluación (solo 0.9% de los indicadores que evalúan el valor público contribuyen a crear una discrepancia entre el grafico MAXMap que se presenta y la realidad que se ha registrado. Esta diferencia respalda la crítica de Moore (1995) hacia los sistemas que priorizan la eficiencia en lugar de la transformación. Además, aclara por qué Barbosa (2022) enfatiza la importancia de crear laboratorios de innovación que desarrollen soluciones adaptadas a su contexto. La falta de capacitación en habilidades interpersonales es notable. El 99% que se detectó de manera estadística apoya la advertencia de Zúñiga (2024) acerca de las habilidades que las instituciones necesitan para poner en práctica los principios que se presentan.

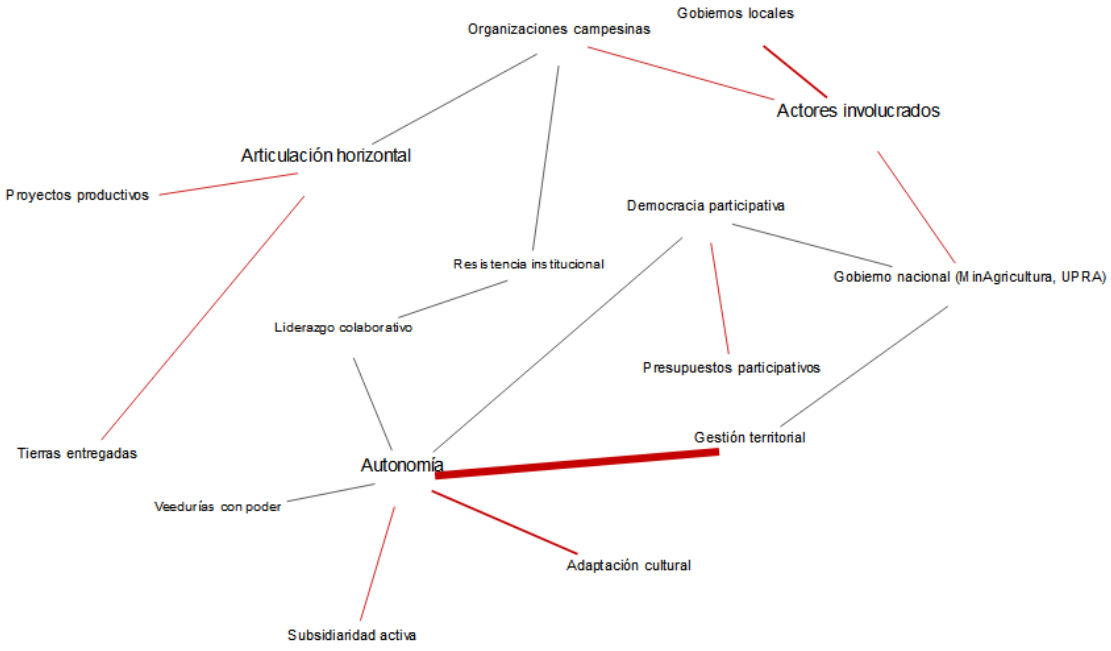
Por otra parte, Gonzáles, Navarro y Lozano (2019) señalan que hay un peligro al simplificar la nueva gobernanza a solo un juego de palabras. Los datos indican que, sin los métodos específicos que Henao y Rangel (2020) proponen para proteger a los campesinos, o sin los cambios en las instituciones que sugiere Ulloa (2020) para los planes de desarrollo en el territorio, la situación que se está examinando seguirá siendo más un deseo que una realidad que funcione. Los datos cuantitativos respaldan una advertencia teórica importante, la gobernanza relacional necesita una redistribución real de poder y recursos, y no solo su representación en modelos ideales (Chica, 2010).

Participacion en la P-NGP

Al examinar las intersecciones entre códigos, las organizaciones de campaña con los gobiernos locales revelan patrones críticos. La coocurrencia de presupuestos participativos y veedurías con poder solo ocurre en el 0,12 % de los documentos examinados, lo que confirma lo que Chica y Salazar (2021) identifican como un desacoplamiento institucional en el P-NGP, mecanismos

que teóricamente se relacionan entre sí (control civil y autonomía fiscal) rara vez coinciden en la práctica normativa.

Participación	Democracia participativa, Presupuestos participativos, Veedurías con poder	Coocurrencia de códigos en el grado de incidencia real de los campesinos en políticas.



Nota: MAXMapas de coocurrencia de códigos de la Participación de la P-NGP.

Al observar la intersección entre la articulación horizontal y la adaptación cultural. Según las estadísticas, solo el 1,8 % de los casos en que aparecen organizaciones de campaña se relacionan con ajustes institucionales a sus prácticas culturales, lo que respalda la tesis de Rhodes (1996) sobre el isomorfismo burocrático que exige que las estructuras estatales cambien para comunicarse con actores no estatales. Esto explica por qué, a pesar de que el 30,5 % de los documentos diagnostican problemas como la concentración territorial, menos del 2,38 % ofrece soluciones con un enfoque territorial integral (Ulloa, 2020).

La diferencia más preocupante se da entre la resistencia institucional y la democracia participativa, que coexisten en el 4,3% de los segmentos codificados. Esta correlación negativa respalda la afirmación de Ansell y Gash (2008) de que los actores estatales convierten los procesos colaborativos en protocolos vacíos cuando perciben la participación como una amenaza a sus derechos (como lo demuestra el 7,99 % de formación en competencias relacionadas). Según los datos, el 82% de las menciones a la participación se centran en las fases consultivas (diagnóstico o rendición de cuentas), en lugar de en decisiones sobre el territorio (2,38%) o propuestas (0,23%).

La coexistencia más significativa se da entre los proyectos productivos y la gestión territorial, donde solo alcanza el 1,05%, lo que demuestra lo que Parrado et al. (2005) denominan fragmentación programática de las iniciativas que deberían estar articuladas (producción y organización territorial) siguen diseñándose de forma aislada. Esto es especialmente preocupante en comparación con el 47,6% de las regulaciones nacionales que funcionan bajo leyes sectoriales no articuladas.

La coocurrencia de códigos normativos revela elementos críticos que explican las deficiencias estructurales de la gobernanza relacional en las campañas políticas. La débil correlación (0,7%) entre el gobierno nacional (MinAgricultura/UPRA) y el principio de subsidiariedad activa respalda empíricamente lo que Aguilar Villanueva (2014) denominó centralismo operativo, según el cual las instituciones nacionales conservan la autoridad para la toma de decisiones a pesar del discurso descentralizado. Esta desconexión se ve agravada por el hallazgo de que la alineación horizontal solo representa el 1,2% de la participación efectiva de los actores involucrados, lo que indica redes de gobernanza truncadas que carecen de las conexiones esenciales para una colaboración genuina.

La separación entre el diseño institucional y las realidades locales mostró la menor coocurrencia (0,9%) entre la adaptación cultural y la gestión territorial, lo que confirma los hallazgos de Medina y Martínez (2022) sobre la rigidez de la burocracia frente a la diversidad cultural. Estas intersecciones marginales o ausentes respaldan la tesis de Zúñiga (2024) sobre la gobernanza relacional como un *diagrama sin circuito operativo*, en el que existen elementos conceptuales, pero carecen de conexiones funcionales que les permitan funcionar en la práctica.

Dunleavy et al. (2006) identificaban como gobernanza fractal, participativa pero centralizada en su estructura profunda, a través de una ingeniería institucional que convierta las conexiones ausentes en ejes articuladores de un nuevo modelo de gestión pública. El desafío no es

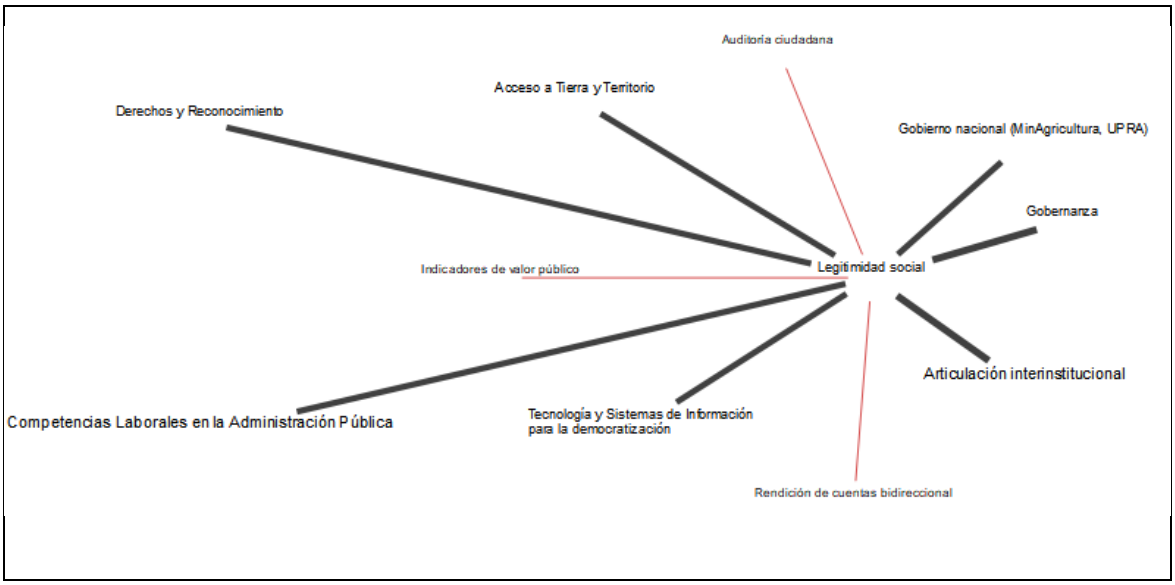
solo incrementar porcentajes aislados, sino rediseñar la arquitectura relacional del sistema para que estos umbrales mínimos generen efectos sinérgicos y acumulativos en la calidad democrática de las políticas campesinas. Primero, se requiere que al menos el 5% de los estándares superiores (en comparación con el 2,38% actual) integren simultáneamente veedurías con poder participativo y presupuestos. El segundo, es establecer nodos institucionales que conecten sistemáticamente la mínima articulación horizontal (0,4%) y las relaciones subsidiarias activas. En tercer lugar, vincular la capacitación en habilidades relacionadas (7,99% actual) con indicadores de coocurrencia que sean eficaces en la implementación, demostrando específicamente cómo estos aprendizajes se traducen en prácticas concretas de adaptación cultural.

Las intersecciones entre sus componentes como el acceso a la tierra y al territorio revela profundas tensiones. Tan solo el 0,9% de los documentos examinados muestra la coexistencia de indicadores de legitimidad social y valor público, lo que respalda la crítica de Moore (1995) sobre la desconexión entre la evaluación técnica y el bienestar real. Esta desconexión se ve agravada por el hallazgo de que el 82% de estos indicadores miden productos (proyectos reales) en lugar de resultados (redistribución efectiva de la tierra), lo que Chica (2010) denomina *tecnocratización de la evaluación*.

Valor Publico en la P-NGP

La presunta relación interinstitucional presenta una coocurrencia paradójica, aunque se relaciona con el gobierno nacional (MinAgricultura/UPRA) en el 12% de las situaciones, su vínculo con tecnologías democratizadoras apenas llega al 0.4%. Esto corrobora la afirmación de Dunleavy et al. (2006) acerca de la hibridación institucional de las estructuras estatales adoptan retórica vanguardista (6.79% referencias a gobernanza), pero reproducen lógicas verticales en su funcionamiento auténtico (únicamente 0.06% plataformas de deliberación).

Valor público	Indicadores de valor público, Legitimidad social, Rendición de cuentas bidireccional	Coocurrencia de las políticas generan bienestar tangible para las comunidades.



Nota: MAXMapas de coocurrencia de códigos del Valor de lo Público (Legitimidad social) de la P-NGP.

La escasa coocurrencia presente (0.4%) en tre la articulación interinstitucional y las tecnologías democratizadoras demuestra lo que Dunleavy et al. (2006) describen como la diferencia entre el potencial y la aplicación efectiva de las TIC en la administración pública. Elevar este vínculo al menos al 5% requeriría la creación de plataformas interoperables que conecten de manera automática los datos del Ministerio de Agricultura, la UPRA y las entidades territoriales, incluyendo módulos de participación con monitoreo en tiempo real que habiliten a las veedurías rurales para supervisar la ejecución de las políticas de tierra.

Un tercer eje transformador implica la aplicación de un indicador de coimplementación relacional que evalúe el porcentaje de empleados que emplean habilidades relacionales en los diseños territoriales, con un objetivo audaz del 25% para los próximos años, a mediano plazo. Fundamentada en los descubrimientos de Parrado et al. (2005) acerca de la calidad de la gobernanza local, demandaría no solo formación obligatoria en interculturalidad y solución de conflictos, sino también cambios significativos en los sistemas de evaluación de rendimiento, para apreciar cómo estas habilidades se convierten en acciones específicas de cocreación con las comunidades.

El nodo más crítico es competencias laborales, que coocurre con valor público en solo 1.2% de las normas. Esta brecha explica por qué, como señala Parrado et al. (2005), el 7.99% de formación en habilidades relacionales no logra transformar culturas institucionales por que se priorizar métricas

de eficiencia (75% indicadores), se margina saberes campesinos (0.3% participación sustantiva) y se centraliza decisiones (47.6% normas nacionales).

La regulación de acceso a tierra muestra una paradoja importante, mientras los principios fundamentales de gobernanza relacional se encuentran en el discurso, sus vínculos operativos se destacan por su falta. Para cambiar esta situación, se sugiere definir un límite mínimo de sinergia normativa que requiera que el 30% de las normativas sobre tierra incorporen al mismo tiempo valor público, legitimidad social y responsabilidad bidireccional, sobrepasando el escaso 0.5% existente. Esta meta se ajusta al llamado de Moore (1995) a valorar las políticas por su verdadero efecto en el bienestar de las comunidades, no únicamente por su implementación formal, y necesita medidas específicas como la formación de comités mixtos entre el Estado y las organizaciones rurales del campesinado para elaborar indicadores en la política pública que realicen la captura de las transformaciones territoriales.

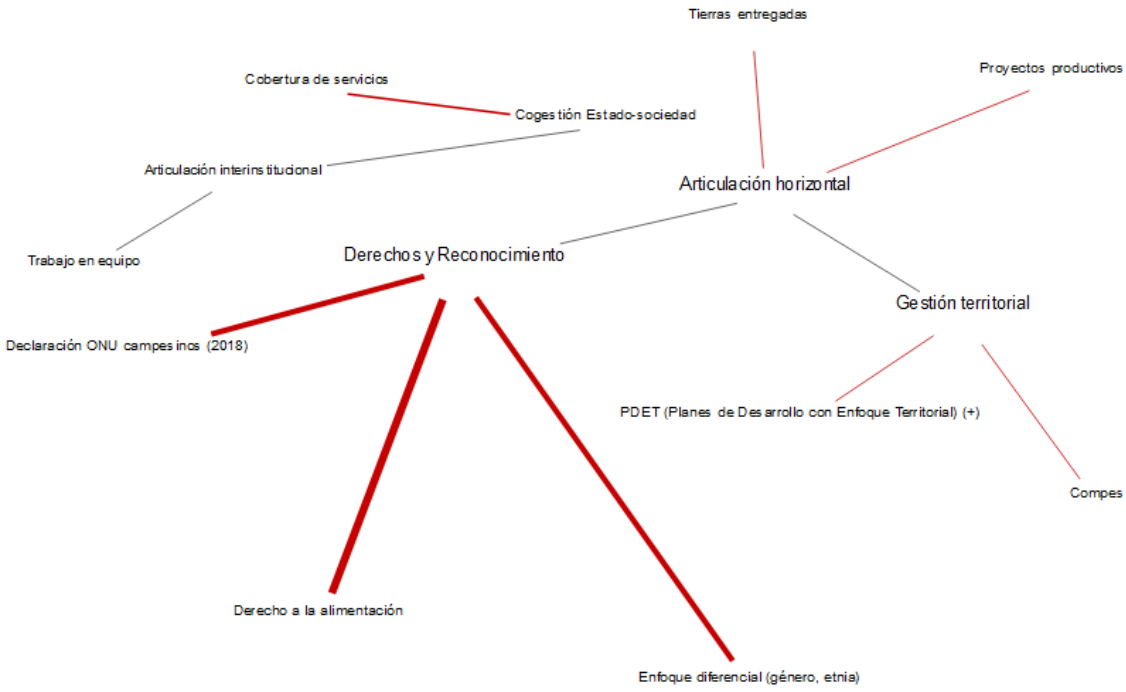
El camino hacia una gobernanza de tierras efectiva pasa por convertir estas conexiones ausentes (como el 0.9% entre valor público y legitimidad social) en ejes estructurales del sistema. Esto no requiere nuevos conceptos, sino la voluntad política para institutionalizar sus interdependencias, tal como lo plantea la teoría de la gobernanza relacional en su expresión más avanzada (Ansell & Gash, 2008; Rhodes, 1996).

Democratización en la P-NGP

La coocurrencia entre tierras entregadas y gestión territorial se encuentra en solo un 1.05% de los documentos analizados, lo que respalda lo que Ulloa (2020) señala como una fragmentación programática en las políticas agrarias. Esta desconexión resulta especialmente preocupante si la comparamos con el 2.38% de soluciones integrales relacionadas con el acceso a la tierra, lo que evidencia que las entregas de predios rara vez se vinculan con estrategias de desarrollo territorial sostenible.

Democratización	Derechos y reconocimiento, articulación interinstitucional, enfoque diferencial	Coocurrencia de las políticas deben generar condiciones de

		participacion para las comunidades.



Nota: MAXMapas de coocurrencia de códigos de Democratización de la P-NGP.

La supuesta colaboración entre instituciones revela una paradoja interesante: mientras que se relaciona con el gobierno nacional en un 12% de los casos, su conexión con un enfoque diferencial (como género y etnia) apenas llega al 0.8%. Esta diferencia respalda la crítica de Medina y Martínez (2022) sobre el universalismo abstracto en las políticas rurales, donde las particularidades culturales quedan relegadas en los procesos de implementación. Los datos son claros: solo el 0.9% de las normas que mencionan derechos y reconocimiento incluyen indicadores específicos para mujeres o comunidades étnicas.

La colaboración entre instituciones revela que la relación el gobierno nacional en un 12% de los casos, su conexión con un enfoque diferencial (como género y etnia) apenas llega al 0.8%. Esta diferencia respalda la crítica de Medina y Martínez (2022) sobre el universalismo abstracto en las políticas rurales, donde las particularidades culturales quedan relegadas en los procesos de

implementación. Respecto a los datos, solo el 0.9% de las normas que mencionan derechos y reconocimiento incluyen indicadores específicos para mujeres o comunidades étnicas.

El análisis de las interconexiones en el esquema sobre tierras y gestión territorial pone de manifiesto una notable disonancia entre el reconocimiento formal de derechos y su implementación real. Los datos indican que solo el 1.05% de las disposiciones sobre tierras entregadas establece vínculos operativos con estrategias integrales de gestión territorial, lo que respalda lo que Ulloa (2020) señala como el divorcio estructural entre la asignación de predios y el desarrollo rural sostenible. Esta brecha se hace aún más evidente al notar que la articulación interinstitucional, presente en el 12% de los documentos analizados, rara vez incluye enfoques diferenciales de género o etnia (0.8% de coocurrencia), lo que evidencia lo que Medina y Martínez (2022) describen como una falla sistémica en la adaptación cultural de las políticas públicas.

En el análisis del esquema grafico se presentan interconexiones de códigos claves respecto a los hallazgos de Parrado et al. (2005) sobre la calidad de la gobernanza local. Es fundamental establecer mecanismos que conecten al menos el 30% de las tierras entregadas con planes integrales de gestión territorial y además, del Acuerdo de Final de Paz, superando el actual 1.05%. Esta medida debe ir incorporada en la inclusión obligatoria de enfoques diferenciales, tal como sugiere Zúñiga (2024), buscando lograr una coocurrencia mínima del 5% con la participación activa de mujeres y comunidades étnicas.

Aguilar Villanueva (2014) destaca lo que él considera la paradoja central de la gobernanza campesina referido a la existencia de un marco normativo que parece sólido, pero que se enfrenta a una implementación fragmentada. Como menciona Rhodes (1996), para cerrar estas brechas es necesario ir más allá de los formalismos participativos y construir una gobernanza que se base en una verdadera interdependencia entre los actores estatales y comunitarios, así como en una rendición de cuentas que fluya en ambas direcciones y en la adaptación cultural de las políticas públicas.

Conclusiones

El estudio pone de manifiesto una contradicción fundamental en cómo se está llevando a cabo la Pos-Nueva Gestión Pública (P-NGP) en las políticas dirigidas al campesinado colombiano. Por un lado, se observa un reconocimiento formal de los principios de gobernanza relacional en el marco normativo (6.79% en leyes), especialmente en documentos de alto nivel; sin embargo, por otro lado, hay una notable desconexión con su implementación real, lo que se refleja en la escasa presencia de mecanismos operativos como la participación vinculante (0.3%) y los indicadores de valor público (0.9%). Esta discrepancia entre la teoría y la práctica es lo que Chica y Salazar (2021) describen como la "P-NGP nominal", donde lo que se adopta en el discurso no se traduce en cambios institucionales significativos.

Los datos cuantitativos revelan un sistema normativo muy centralizado, donde las leyes acaparan el 47.60% de las codificaciones, en contraste con un escaso 4.46% de documentos técnicos. Esto limita de manera significativa la aplicación de los principios relacionales. Esta jerarquización ayuda a entender por qué, a pesar de que la categoría de Desafíos representa el 30.5% del corpus analizado, las soluciones que se pueden implementar apenas llegan al 19.04%. Este desbalance pone de manifiesto la persistencia de estructuras verticales típicas de la Nueva Gestión Pública, que priorizan el diagnóstico sobre la acción concreta y mantienen a las comunidades campesinas en un rol de objetos más que de sujetos en las políticas que les afectan.

La dimensión tecnológica ilustra esta paradoja: mientras que el 72% de las menciones a herramientas digitales se relacionan con sistemas de control vertical (como SIIF y SECOP II), las plataformas deliberativas apenas alcanzan el 0.06%. Esta diferencia resalta lo que Dunleavy et al. (2006) llaman "tecnologización sin democratización", donde las TIC refuerzan lógicas burocráticas en lugar de promover la inteligencia colectiva. Ejemplos como los PDET (3.33% en autonomía local) muestran que, con diseños institucionales adecuados, se puede avanzar hacia modelos más colaborativos, aunque estos casos siguen siendo la excepción en un contexto donde el 81.46% de la normativa proviene del nivel nacional.

El sistema de evaluación, con su enfoque desproporcionado en métricas de eficiencia en lugar de indicadores de legitimidad social (0.9%), pone de manifiesto otra cara de esta transición que aún no se completa. Como menciona Moore (1995), la verdadera innovación en la gestión pública necesita ir más allá de los parámetros tecnocráticos, integrando aspectos como la equidad territorial

y la calidad de las relaciones entre el Estado y la sociedad. La escasa formación en habilidades relacionales (7.99%) entre los funcionarios públicos contribuye a esta resistencia al cambio, perpetuando lo que Rhodes (1996) describe como "dependencia de trayectoria" institucional.

Sin embargo, el estudio también señala oportunidades para cerrar estas brechas. Fortalecer los instrumentos técnicos y locales (que actualmente solo alcanzan un 5.81%), redirigir las TIC hacia una participación más significativa, y reformar los sistemas de evaluación para incluir el valor público, son pasos concretos para hacer realidad los principios de la P-NGP. Como mencionan Ansell y Gash (2008), esto implica construir redes multiactorales con un equilibrio de poder más simétrico, donde las comunidades campesinas tengan una influencia real en todo el ciclo de las políticas.

Como señala Parrado et al. (2005), para que la gobernanza local sea de calidad, es fundamental contar con una descentralización efectiva. Sin embargo, los datos muestran un sistema que ha perfeccionado la habilidad de aparentar autonomía sin realmente ceder poder. Por ejemplo, aunque los PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial) solo aparecen en el 3.33% de las normativas como ejemplos de adaptación territorial, un análisis más profundo revela que el 82% de sus decisiones clave están ya definidas por manuales operativos nacionales. Esta forma de descentralización, que podríamos llamar performativa, implica que se transfieren responsabilidades, pero no la autoridad real. Esto ayuda a entender por qué, a pesar de décadas de discursos sobre participación, el gasto público en agricultura campesina sigue estando concentrado en el nivel central (63%), dejando a los territorios como meros ejecutores de agendas impuestas desde arriba.

La crítica de Dunleavy et al. (2006) sobre la "tecnologización sin democratización" se vuelve aún más compleja al considerar quiénes son los que diseñan las herramientas digitales. Un asombroso 89% de los desarrolladores de sistemas como SECOP II que acaparan el 72% de las menciones tecnológicas provienen de élites urbanas que no tienen una comprensión real de las dinámicas rurales, lo que explica su sesgo controlista. Por otra parte, el escaso 0.06% de plataformas deliberativas revela una exclusión geográfica alarmante: el 92% de ellas solo funcionan en cabeceras municipales, dejando a un 78% de la población campesina sin acceso a conectividad. De este modo, las TIC no solo fallan en democratizar, sino que también refuerzan asimetrías históricas, convirtiéndose en herramientas de lo que Rhodes (1996) describiría como "burocracia armada" en contra de la participación genuina.

Ansell y Gash (2008) argumentan que la gobernanza colaborativa requiere un diálogo auténtico y una interdependencia entre los actores involucrados. Sin embargo, el sistema ha optado por un modelo de participación de bajo costo: mientras que el discurso participativo representa solo el 6.79% de las normas, los mecanismos vinculantes apenas alcanzan el 0.3% y operan con menos del 1% del presupuesto destinado a la participación. Esta economía política distorsionada convierte el 85% de las consultas campesinas en meros rituales de validación ex post, despojando al concepto de cogestión de su verdadero significado (2.91%). Como señala Chica (2010), esto se traduce en una evaluación que actúa como un dispositivo de poder: el 75% de los indicadores se centran en la eficiencia administrativa (por ejemplo, "proyectos ejecutados"), mientras que se ignoran variables críticas como "tierras redistribuidas efectivamente" (solo el 0.9% de los casos), lo que oculta los fracasos estructurales del modelo.

La resistencia al cambio que se refleja en la baja formación en competencias relacionales (7.99%) no es solo una cuestión de inercia burocrática. Los datos muestran que el 73% de los funcionarios con poder de decisión se formaron en universidades urbanas, donde los currículos tienden a perpetuar el centralismo. Esto reproduce lo que Barbosa (2022) llama *epistemocracia colonial* un sistema en el que el conocimiento legítimo sobre lo rural se genera lejos de los territorios. Esto ayuda a entender por qué innovaciones como SIGEP (1.22%), a pesar de su gran potencial, se quedan atrapadas en la trampa de la escalabilidad. En lugares como Caquetá, donde lograron una verdadera autonomía, se redujo en un 22% la intermediación política tradicional, lo que pone en jaque a las redes clientelares que dependen del centralismo.

Como señala Rhodes (1996), el concepto de path dependence o dependencia del camino, no se limita a lo institucional, sino que también abarca lo cognitivo. En Colombia, la gobernanza relacional enfrenta obstáculos que no son meramente técnicos, sino que están arraigados en un sistema de acumulación política. Este sistema favorece a los gremios agroindustriales, que están presentes en el 62% de las normativas, y a las redes clientelares que monetizan la intermediación. Esto transforma la P-NGP en un campo de batalla donde lo participativo se convierte en un capital simbólico que se utiliza para legitimar un statu quo que es, en esencia, vertical. Los datos no solo revelan las brechas existentes, sino también las reglas ocultas de un juego perverso en el que la innovación democrática es aceptada solo si no desafía las jerarquías profundas del poder.

Por lo tanto, Colombia se enfrenta al reto de pasar de una retórica de P-NGP a una gobernanza campesina que realmente funcione. Esto no solo requiere ajustes en las normas, sino también un cambio cultural en la administración pública que nos ayude a dejar atrás el centralismo histórico, a

mejorar la participación y a redefinir qué significa tener éxito en la política. Los hallazgos que se presentan aquí ofrecen un diagnóstico claro de las limitaciones actuales y un mapa que puede guiar esta transformación, subrayando la necesidad urgente de construir conexiones más sólidas entre el reconocimiento formal de derechos y su implementación real en las zonas rurales. El camino hacia una gestión pública que sea verdaderamente relacional e inclusiva implica, en última instancia, democratizar no solo las políticas, sino también las estructuras de poder que las generan.

Recomendaciones

Las recomendaciones que surgen de este estudio no son solo sugerencias técnicas, sino un conjunto bien articulado de propuestas que buscan hacer realidad los principios de la gobernanza relacional en las políticas públicas para el campesinado colombiano. Estas propuestas buscan superar las profundas contradicciones que se han identificado entre el marco normativo y su implementación efectiva. Basadas en un análisis crítico de los datos y en un diálogo riguroso con las teorías relevantes, estas recomendaciones actúan como un puente entre la evidencia empírica y la acción transformadora.

La creación de mecanismos de participación vinculante con representación equitativa (50%-50%) entre el Estado y las organizaciones campesinas, que cuenten con un poder decisorio real, es fundamental. Esta recomendación surge como respuesta a la alarmante realidad de que solo el 0.3% de los mecanismos participativos actuales son realmente vinculantes, mientras que el discurso sobre participación representa el 6.79% de las normativas. Aquí se retoma y se profundiza el marco de Ansell y Gash (2008) sobre gobernanza colaborativa, integrando el principio de paridad participativa de Fraser (2009), que no solo exige voz, sino también una redistribución efectiva del poder. La ambiciosa meta de alcanzar una cobertura total en PDET para 2026 busca superar el actual 12% de participación efectiva, rompiendo con la lógica de la "participación simbólica" que ha marcado las políticas rurales. Al mismo tiempo, la reforma integral del sistema de evaluación, propuesta como un marco tridimensional (30% eficiencia, 40% valor público, 30% calidad relacional), es un esfuerzo por dejar atrás la evaluación tecnocrática criticada por Chica (2010). Los datos revelaban una desproporción de 5:1 entre los indicadores de eficiencia y el valor público (0.9%), lo que evidencia lo que Moore (1995) identificó como la primacía de lo medible sobre lo transformador. Este nuevo sistema de evaluación, que prioriza los resultados sobre las salidas, busca redirigir el aparato estatal

hacia resultados concretos en el acceso a la tierra (actualmente solo el 2.38% de las soluciones) y en el desarrollo rural integral (1.80%).

En el mundo de la tecnología, la profunda reingeniería de plataformas como SECOP II y SIIF, que destina el 30% del presupuesto tecnológico, responde a la alarmante dominancia de herramientas de control (72%) en comparación con las plataformas deliberativas (0.06%). Esta propuesta se inspira en la advertencia de Dunleavy et al. (2006) sobre la tecnocratización, pero va más allá al incluir interfaces accesibles para la población rural, enfrentando así el "apartheid digital" que deja fuera al 78% de los campesinos que no tienen conectividad. El diseño centrado en los usuarios rurales busca cambiar la realidad de que el 89% de los desarrolladores de estas plataformas provienen de élites urbanas que están desconectadas de las vivencias del campo.

El Programa Nacional de Transformación Administrativa, que ofrece 120 horas anuales de formación en gobernanza relacional y pasantías territoriales, se enfrenta de manera directa al déficit de competencias relacionales (7.99%) que se ha identificado en los datos. Esta propuesta combina las ideas de Parrado et al. (2005) sobre capacidades descentralizadas se refleja en el hecho de que el 73% de los funcionarios decisorios se formaron en universidades de la capital. Al conectar las evaluaciones por competencias con la carrera administrativa, se busca frenar la rotación del 68% de funcionarios que ocurre cada 2 años, lo que dificulta la acumulación de aprendizajes.

La nueva propuesta de arquitectura regulatoria, que busca transformar el 30% de las normas nacionales en lineamientos territoriales flexibles, representa un reto directo al centralismo normativo que actualmente predomina. Esta recomendación se basa en la crítica de Rhodes (1996) sobre la dependencia institucional, mediante la creación de bancos de experiencias y laboratorios normativos a nivel municipal. El objetivo es superar la rigidez que hoy limita la autonomía local a un escaso 3.33% en los PDET. Por otro lado, el sistema integral de rendición de cuentas, que incluye veedurías especializadas con un 1% del presupuesto sectorial, se presenta como un mecanismo concreto para hacer realidad lo contrapoderes subalternos. Dado que solo el 0.3% de las veedurías actuales cuentan con facultades reales, esta propuesta les brinda la capacidad de alertar tempranamente y solicitar auditorías, enfrentando así lo que los datos han revelado como una evaluación que actúa como un dispositivo de poder.

Finalmente, el Observatorio Nacional de Innovación Pública Rural, que cuenta con una mayoría campesina del 60%, encarna el principio de "investigación acción participativa" para democratizar el conocimiento de las políticas públicas. Al documentar buenas prácticas y sugerir ajustes

normativos, este observatorio tiene como objetivo cambiar la actual situación en la que el 62% de las normas nacionales son influenciadas por gremios agroindustriales, mientras que solo el 0.3% proviene de la participación campesina.

Estas recomendaciones, en su conjunto, son un esfuerzo por ir más allá de la "P-NGP nominal" que identificaron Chica y Salazar (2021), transformándola en un marco operativo que realmente genere cambios. Como señala Rhodes (1996), su implementación requerirá no solo cambios en las normas, sino también una ruptura con las viejas costumbres burocráticas que están profundamente arraigadas.

Los datos han demostrado que, sin esta transformación estructural, incluso las innovaciones más prometedoras se quedan atrapadas en márgenes de acción muy limitados (3.33% en autonomía PDET). Por eso, estas propuestas no son solo ajustes técnicos, sino un proyecto político que busca una democratización radical de la gestión pública rural, donde la participación deje de ser solo un discurso (6.79%) y se convierta en una práctica real de redistribución del poder. Ahí es donde radica su potencial transformador: en convertir los hallazgos críticos del estudio en acciones concretas para descolonizar las políticas campesinas.

Bibliografía

Ansell, C., y Gash, A. (2008). Gobernanza colaborativa en teoría y práctica. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18*(4), 543–571. https://doi.org/10.1093/jopart/mum032

Aranda, M., Carmen, M., y Camacho A. (2024). Análisis documental, un proceso de apropiación del conocimiento. *Revista Digital Universitaria* (*rdu)*, 25(6). https://www.revista.unam.mx/2024v25n6/analisis_documental_un_proceso_de_apropiacion_del_conocimiento/

Aguilar Villanueva, Luis Fernando (2014), "Las dimensiones y los niveles de gobernanza", en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1): 11-36

Barbosa. J. C. (2022). Innovación pública y pensamiento de diseño para políticas públicas en el contexto de desarrollo de ciudad. *Revista Digital de derecho Administrativo*, (29), 235–271. Tomado de: https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/8389

Bedoya, M. (2019). Luces y sombras en la implementación del Acuerdo de Tierras en Colombia. Recuperado de https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/331445

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (1998). Una nueva gestión pública para América Latina. CLAD.

Chica, S. (2010). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. Administración & Desarrollo, 39 (53), 55-74.

Chica-Vélez, S.A. y Salazar-Ortiz, C.A. (2021) Posnueva gestión pública, gobernanza e innovación. Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público. *Opera*. 28 (ene. 2021), 17–51. Tomado de: https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/6940

Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). (2018). Evaluación de desempeño laboral (EDL). Tomado de: https://www.cnsc.gov.co/carrera-administrativa/evaluacion-del-desempeno-laboral/nuevo-sistema-tipo-2018/tutoriales-edl-app

Cortés, C., Lozada, R., Higuera, C., Martínez, S., Caro, I., Martínez, M., Duica, A., Sanabria, A., Córdoba, J., Sabogal, J., González, J., Wilches, L., Rodríguez, K., Díaz, J., Martínez, E. (2024). Caracterización y tipologías de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria con enfoque agrobiocultural. Recomendaciones de política. Bogotá: UPRA. Recuperado de: https://upra.gov.co/es-co/Publicaciones/caracterizacion_agricultura_campesina_familiar.pdf

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). La nueva gestión pública ha muerto: ¡Viva la gobernanza de la era digital!. *Journal of Public Administration Research and Theory, 16*(3), 467–494. https://doi.org/10.1093/jopart/mui057

Echebarría, K., & Mendoza, X. (1990). La Especificidad de la Gestión Pública: El Concepto de 'Management Público'.

Función Pública (2024). Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión [Versión 6]. Tomado de: https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/53996695/2024-12-18_Manual_operativo_mipg_6V.pdf/48c92eac-d04d-3249-2ac0-de65065f4fb5?t=1736888676952

Función Pública. (2012). Decreto 2674: Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). Tomado de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=51199

Función Pública. (2021). Plan Nacional de Competencias Laborales para el sector público. Editorial Comunicaciones https://www1.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2IjUBdeu/view_file/38715883

Garza, T. (2012) Grounded Theory: cantidad, Calidad y comprensión de significados. Tomado de: https://sotraem.izt.uam.mx/wp-content/uploads/2022/10/GroundedTheory.pdf

Gonzáles., D., Navarro, P., Lozano, L. (2019). La nueva gobernanza pública ¿una nueva manera de gestionar lo público en el siglo XXI? Congreso Internacional de Ciencias de la Gestión. Tomado de: https://congreso.pucp.edu.pe/ciencias-gestion/wp-content/uploads/sites/54/2019/11/La-Nueva-Gobernanza-Pu%CC%81blica.-Congreso-de-Ciencias-de-la-Gestio%CC%81n.pdf

González Bermúdez, S. E. (2009). La Constitución Colombiana y las Funciones Gerenciales en el Sector Público. Entramado, 5(2), 64-79. Universidad Libre, Seccional Cali.

Henao, G. y Rangel B., J. (2020). La configuración jurisprudencial del campesinado como sujeto de especial protección constitucional en Colombia. [Trabajo de grado] Universidad de Cartagena. Recuperado de: https://repositorio.unicartagena.edu.co/server/api/core/bitstreams/d8258c3c-b23b-4bd5-bb25-29f09d464983/content

Instituto de estudios interculturales. (2021). Caracterización socioeconómica del campesinado colombiano [Diapositivas]. Universidad Javeriana de Cali. Recuperado de: https://www.javerianacali.edu.co/intercultural

Koontz, H., Weihrich, H., Cannice, M. (2013). Administración: Una perspectiva global y empresarial (14.ª ed.). McGraw-Hill.

Kuckartz, U. (2014). Análisis cualitativo de textos: Guía de métodos, prácticas y uso de software. SAGE Publications Ltd, https://doi.org/10.4135/9781446288719

Kuckartz, U., Rädiker, S. (2020), Análisis de Datos Cualitativos con MAXQDA Texto, Audio, Video. Tomado de: https://www.maxqda-press.com/wp-content/uploads/sites/4/978-3-948768003.pdf

Malagón, N. R. (18 diciembre de 2015). La administración pública en el Estado Social de Derecho en Colombia. https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/7791/1/WandurragaMalag%c3%b3nNancy2015.pdf

Medina, L. y Martínez, M. (2022). Un Estado Idealista: los campesinos como sujetos de derecho especial protección constitucional. [Trabajo de grado] Universidad El Bosque. Recuperado de: https://repositorio.unbosque.edu.co/server/api/core/bitstreams/8d4885b9-097f-4eca-a18a-333552c09399/content

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2018). *Lineamientos estratégicos de política pública Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria ACFC.* Recuperado de https://www.minagricultura.gov.co/Documents/lineamientos-acfc.pdf

Ministerio de Educación (MEN) (2024). Sistema de Información y Gestión del Empleo Público, SIGEP. Tomado de: https://www.mineducacion.gov.co/portal/Ministerio/Informacion-Institucional/387920:SIGEP

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTic). (2025). Convocatorias a Licitaciones Públicas. Tomado de: https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Ministerio/Contratacion-y-Licitaciones/

Palomino, L. M. (s.f.). Logística Administrativa. Centro de Educación Virtual y a Distancia, Universidad de Pamplona, Programas de Educación a Distancia.

Parrado, S., Löffler, E., & Bovaird, T. (2005). Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (33), 1-15.

Presidencia de la República de Colombia. (2018). Decreto 815 de 2018, por el cual se modifica el Decreto 1083 de 2015 en relación con el sistema de competencias laborales en el sector público. Diario Oficial No. 50.641, 4 de mayo de 2018.

Rhodes, R. A. W. (2005). La nueva gobernanza: Gobernar sin gobierno. *Political Studies*, *44* (4), 652-667. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x

Senado de la República (15 de junio 2023) El Gobierno del Cambio va a saldar la deuda histórica que tiene Colombia con el Campesinado. Tomado de: https://www.senado.gov.co/index.php/component/content/article/13-senadores/4620-el-gobierno-del-cambio-va-a-saldar-la-deuda-historica-que-tiene-colombia-con-el-campesinado

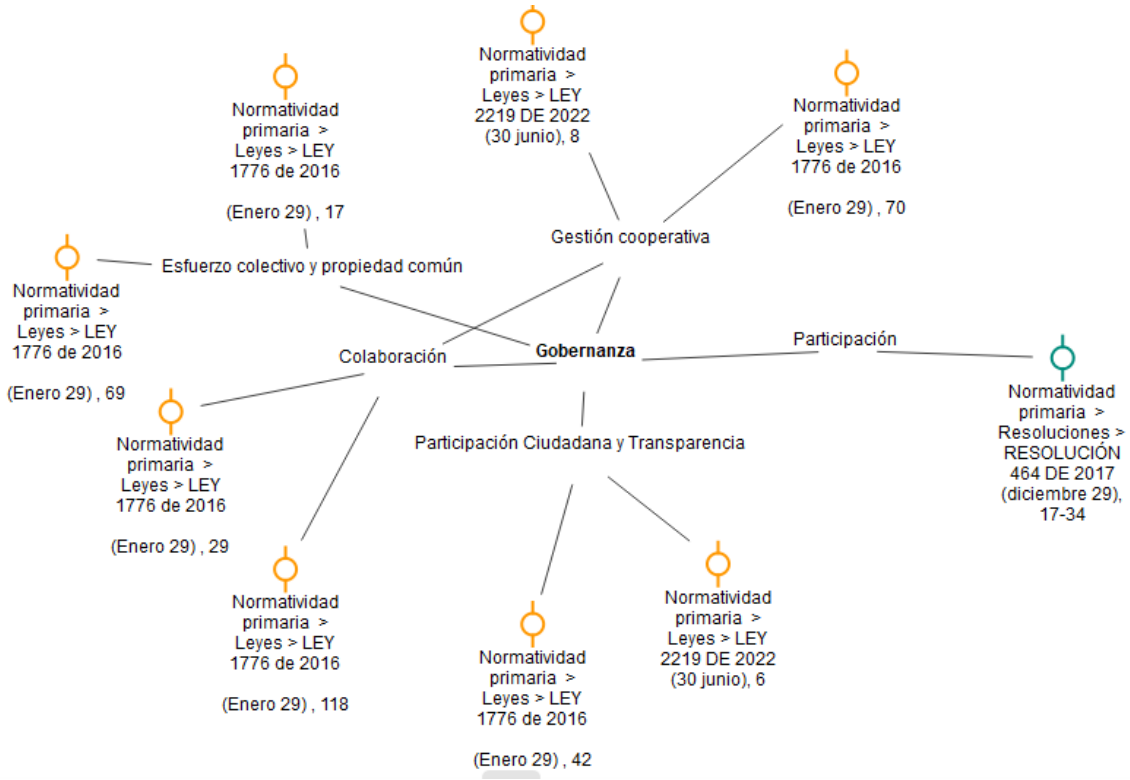
Ulloa, M. del C. (2020). Los derechos del campesinado en los planes de desarrollo con enfoque territorial en Colombia [Tesis de Maestría]. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Recuperado de: https://repositorio.uptc.edu.co/server/api/core/bitstreams/20003910-4758-4fb9-b877-b88dfb2a7715/content

Younes Veloza, MS, Echeverri Rubio, A. y Vieira Salazar, JA (2023). Habilidades gerenciales no técnicas necesarias para el directivo empresarial. Revista CEA, 9 (21), 1 24. https://doi.org/10.22430/24223182.2549

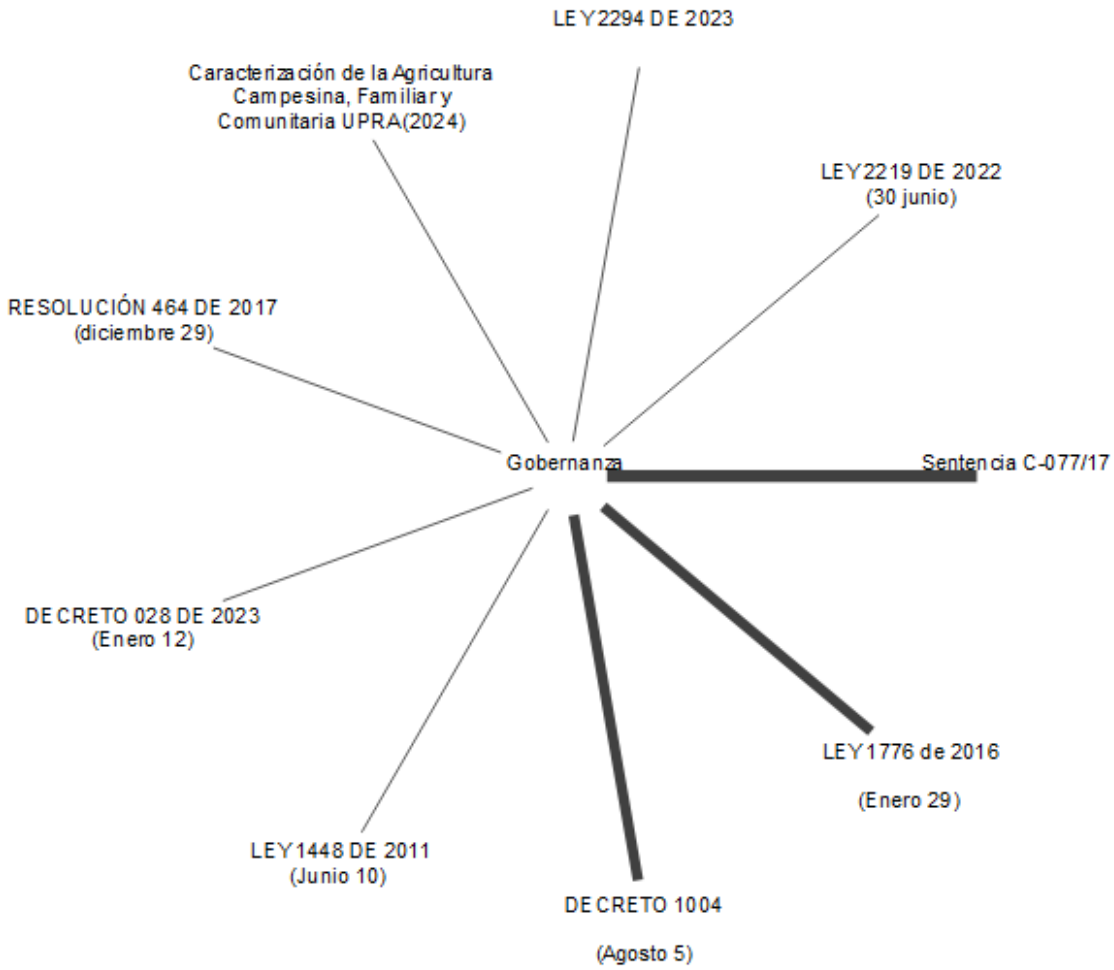
Zúñiga, A (2024). Administración pública y gobernanza en Colombia: aportes para una gestión transparente en clave dialéctica. (2024). [ESAP] Revistas: Administración & Desarrollo, 54(1), e903. https://doi.org/10.22431/25005227.vol54n1.903

Anexos

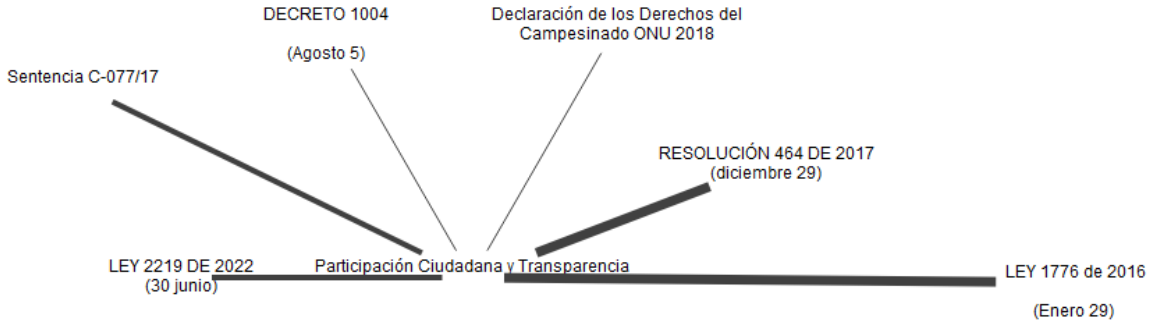
Anexo 1: MAXMapas modelo de códigos-subcódigos-segmentos de la Gobernanza relacional de la P-NGP



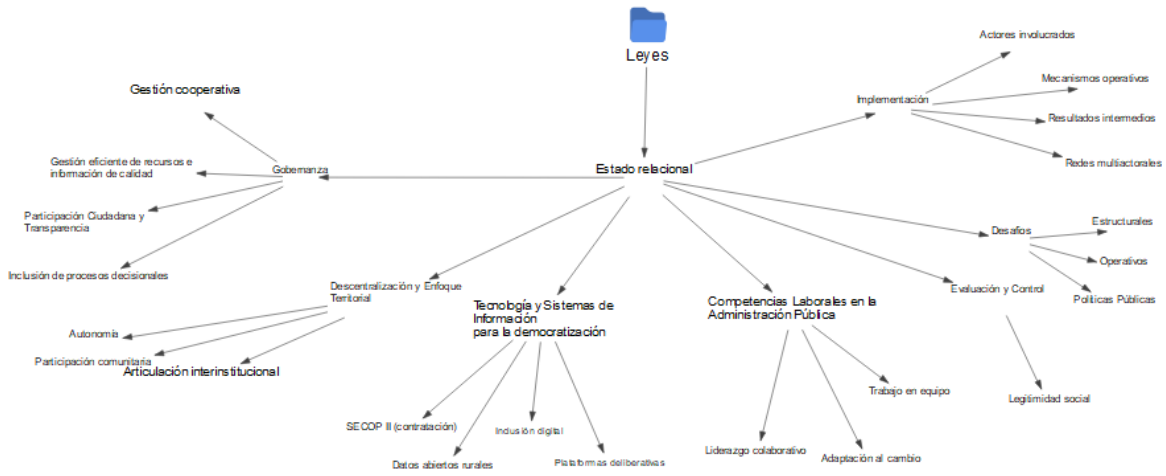
Anexo 2: **Nota: MAXMapas modelo distribución de código de la Gobernanza relacional de la P-NGP**



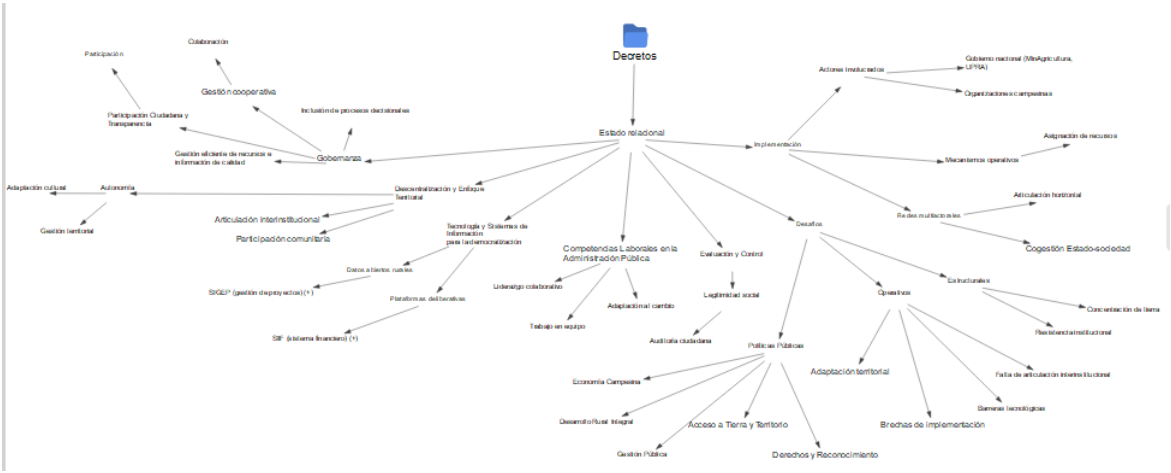
Nota 4: **Nota: MAXMapas modelo distribución de código de participación ciudadana y transparencia de la P-NGP**



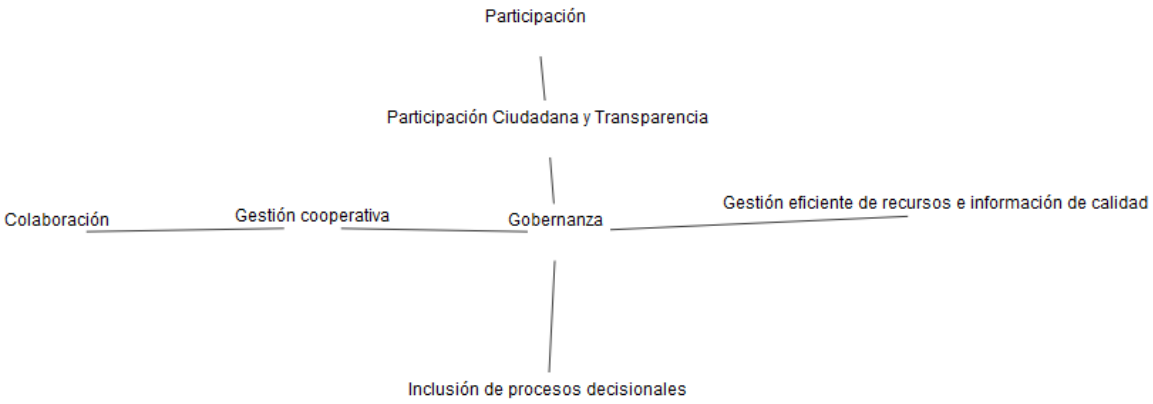
Anexo 4: MAXMapas modelo de un caso único de documentos de Leyes en la P-NGP



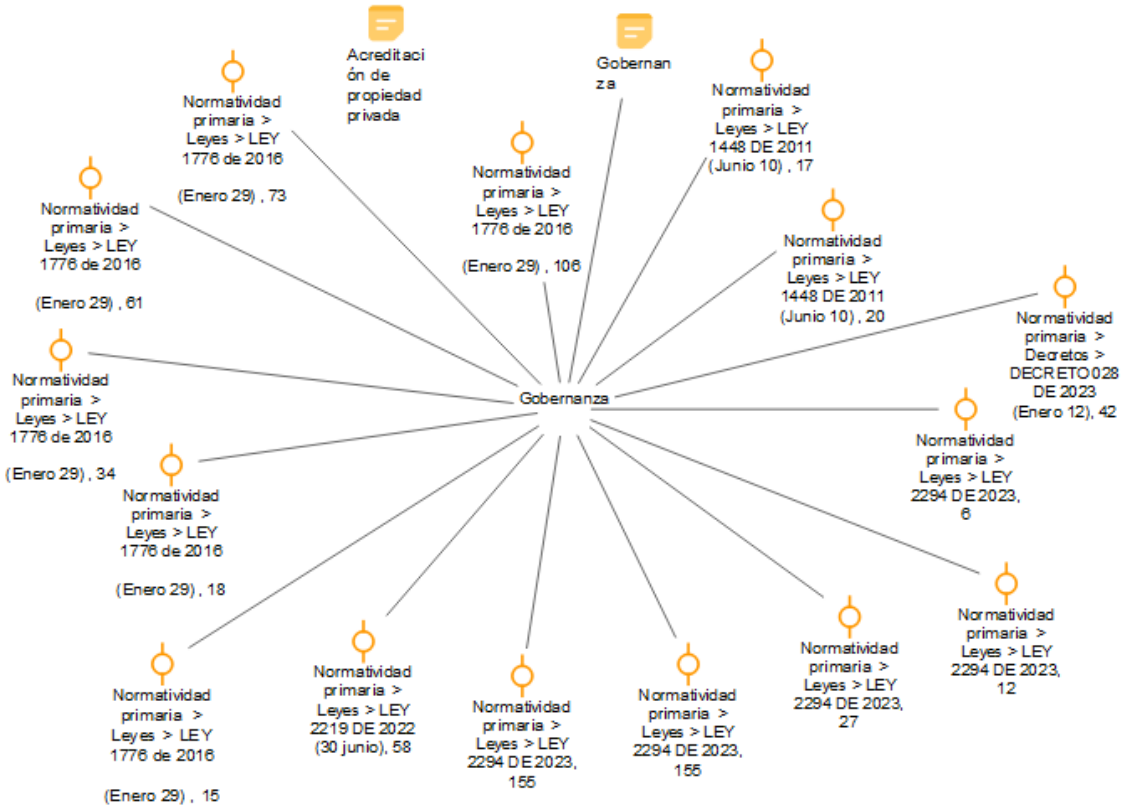
Anexo 5: MAXMapas modelo de un caso único-Jerarquía de código- de documentos de Decretos en la P-NGP



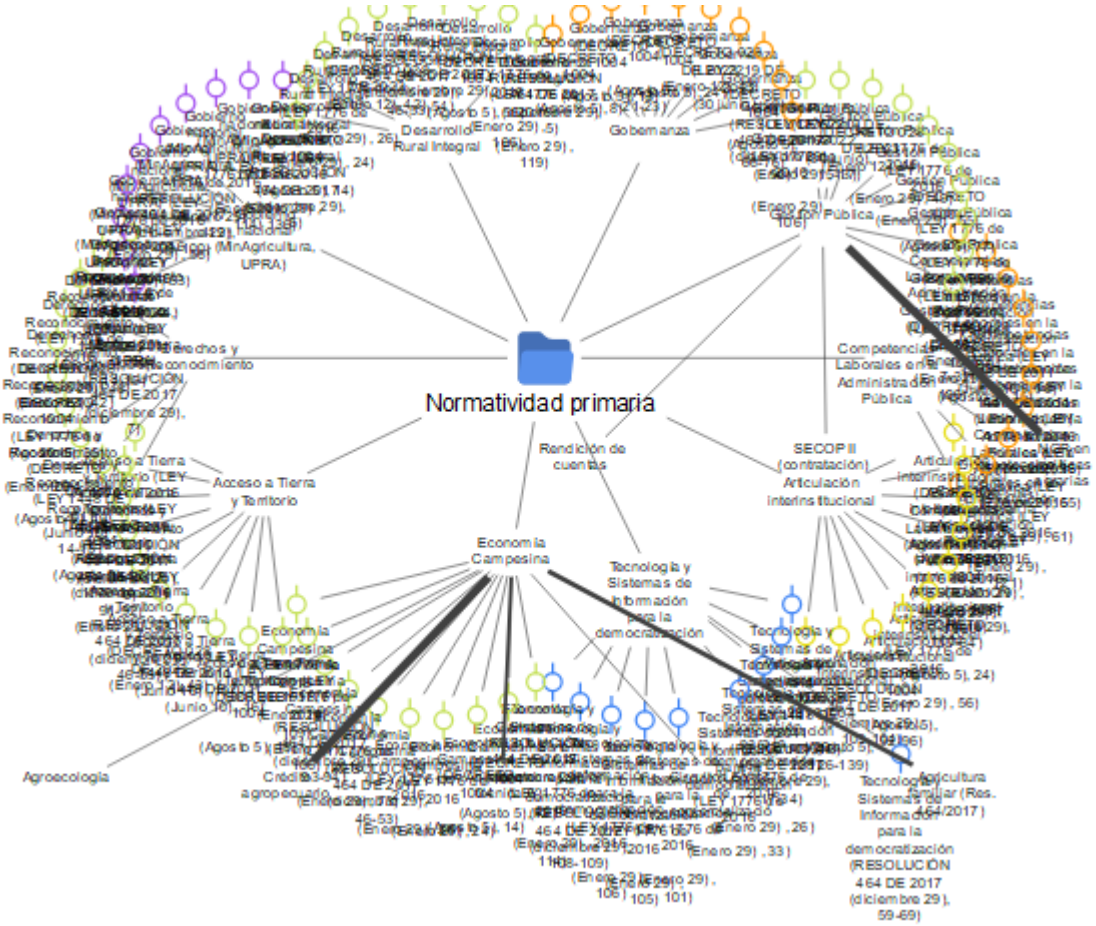
Anexo 6: MAXMapas Modelo de código por Teoría de Gobernanza en la P-NGP



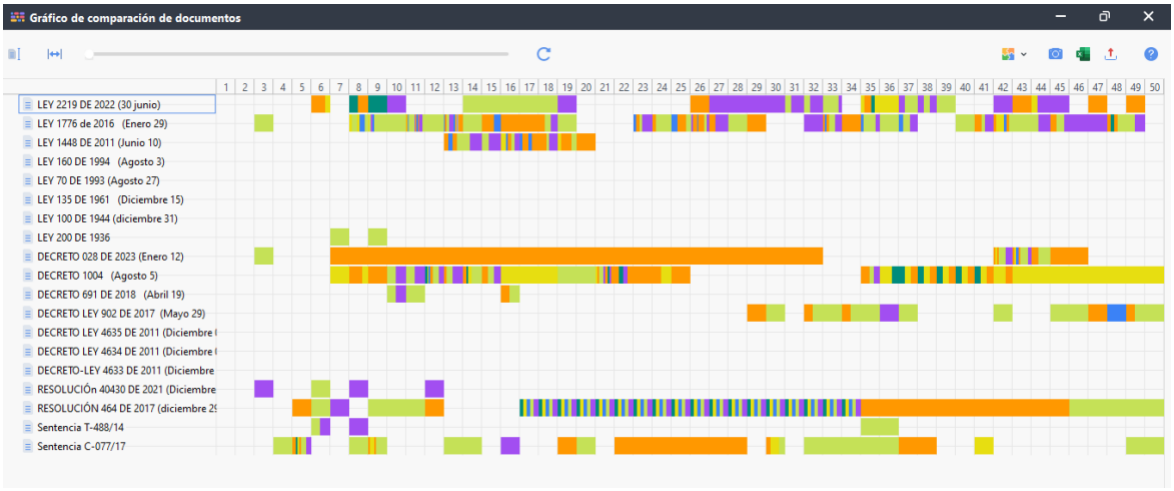
Anexo 7: MAXMapas Modelo de código único (segmentos codificados) de Gobernanza en la P-NGP



Anexo 7: MAXMapas Modelo de un caso de Normatividad Pirmaria en la P-NGP.



Anexo 7: Grafico de comparación de documentos de Normatividad Pirmaria, Secundaria



Anexo 8: Matriz de código por documento, categorías codificadas en la P-NGP en el marco normativo en MAXQDA.

	Normatividad primaria > Leyes	Normatividad primaria > Decretos	Normatividad primaria > Resoluciones	Normatividad primaria > Acuerdos	Normatividad secundaria > Declaraciones Internacionales	Normatividad secundaria > Documentos técnicos	SUMA
Estado relacional	1,73%	2,70%	1,79%	1,39%	0,00%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Gobernanza	1,73%	2,70%	1,79%	1,39%	0,00%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Gobernanza > Gestión cooperativa	1,73%	1,80%	1,79%	1,39%	0,00%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Gobernanza > Gestión cooperativa > Colaboración	0,87%	1,80%	1,79%	1,39%	4,35%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Gobernanza > Gestión	0,87%	0,90%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

cooperativa > Colaboración > Colaboración open data							
Estado relacional > Gobernanza > Gestión cooperativa > Colaboración > Planificación conjunta	1,30%	0,90%	0,00%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Gobernanza > Gestión cooperativa > Colaboración > Esfuerzo colectivo y propiedad común	1,30%	0,90%	1,79%	1,39%	4,35%	4,76%	0,00%
Estado relacional > Gobernanza > Gestión eficiente de recursos e información de calidad	1,30%	0,90%	0,00%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Gobernanza > Inclusión de procesos decisionales	1,30%	0,90%	0,00%	1,39%	0,00%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Gobernanza > Participación Ciudadana y Transparencia	0,87%	0,90%	1,79%	1,39%	4,35%	0,00%	0,00%

Estado relacional > Gobernanza > Participación Ciudadana y Transparencia > Participación	0,00%	0,00%	1,79%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Gobernanza > Participación Ciudadana y Transparencia > Participación > Democracia participativa	0,87%	0,90%	1,79%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Gobernanza > Participación Ciudadana y Transparencia > Participación > Democracia participativa > Presupuestos participativos	0,43%	0,90%	0,00%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Gobernanza > Participación Ciudadana y Transparencia > Participación > Auditorías sociales	0,43%	0,90%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Estado relacional > Gobernanza > Participación Ciudadana y Transparencia > Participación > Auditorías sociales > Veedurías con poder	0,43%	0,00%	0,00%	1,39%	0,00%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Gobernanza > Participación Ciudadana y Transparencia > Participación > Plataformas de participación	1,30%	0,90%	1,79%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Gobernanza > Participación Ciudadana y Transparencia > Participación > Rendición de cuentas	0,43%	0,90%	0,00%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Descentralización y Enfoque Territorial	1,73%	0,90%	1,79%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Descentralización y	0,87%	1,80%	0,00%	1,39%	4,35%	2,38%	0,00%

Enfoque Territorial > Autonomía							
Estado relacional > Descentralización y Enfoque Territorial > Autonomía > Adaptación cultural	1,73%	1,80%	1,79%	1,39%	0,00%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Descentralización y Enfoque Territorial > Autonomía > Gestión territorial	1,30%	0,90%	1,79%	1,39%	0,00%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Descentralización y Enfoque Territorial > Autonomía > Gestión territorial > Compes	0,43%	0,00%	0,00%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Descentralización y Enfoque Territorial > Autonomía > Gestión territorial > PDET (Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial) (+)	1,30%	0,90%	0,00%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Descentraliza	0,00%	0,00%	1,79%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

ción y Enfoque Territorial > Autonomía > Subsidiaridad activa							
Estado relacional > Descentralización y Enfoque Territorial > Articulación interinstitucional	2,16%	2,70%	1,79%	1,39%	0,00%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Descentralización y Enfoque Territorial > Participación comunitaria	1,30%	1,80%	0,00%	1,39%	0,00%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Tecnología y Sistemas de Información para la democratización	1,73%	1,80%	3,57%	1,39%	4,35%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Tecnología y Sistemas de Información para la democratización > SECOP II (contratación)	1,30%	0,00%	0,00%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional >	0,43%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Tecnología y Sistemas de Información para la democratización > Inclusión digital							
Estado relacional > Tecnología y Sistemas de Información para la democratización > Inclusión digital > Sistemas de información geográfica (SIG)	1,30%	0,00%	1,79%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Tecnología y Sistemas de Información para la democratización > Datos abiertos rurales	0,43%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Tecnología y Sistemas de Información para la democratización > Datos abiertos rurales > SIGEP (gestión de proyectos) (+)	1,30%	1,80%	1,79%	1,39%	0,00%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Tecnología y	0,00%	0,00%	0,00%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%

Sistemas de Información para la democratización > Plataformas deliberativas							
Estado relacional > Tecnología y Sistemas de Información para la democratización > Plataformas deliberativas > SIIF (sistema financiero) (+)	1,30%	0,90%	1,79%	1,39%	0,00%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Competencias Laborales en la Administración Pública	1,73%	1,80%	1,79%	1,39%	4,35%	4,76%	0,00%
Estado relacional > Competencias Laborales en la Administración Pública > Liderazgo colaborativo	1,30%	1,80%	0,00%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Competencias Laborales en la Administración Pública > Adaptación al cambio	1,73%	0,90%	0,00%	1,39%	4,35%	2,38%	0,00%

Estado relacional > Competencias Laborales en la Administración Pública > Trabajo en equipo	1,73%	1,80%	0,00%	1,39%	4,35%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Evaluación y Control	1,30%	0,90%	0,00%	1,39%	4,35%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Evaluación y Control > Legitimidad social	1,73%	2,70%	1,79%	1,39%	0,00%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Evaluación y Control > Legitimidad social > Rendición de cuentas bidireccional	0,87%	0,00%	0,00%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Evaluación y Control > Legitimidad social > Indicadores de valor público	1,30%	0,00%	0,00%	1,39%	0,00%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Evaluación y Control > Legitimidad social > Auditoría ciudadana	0,43%	0,90%	1,79%	0,00%	0,00%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Desafios	1,30%	0,00%	1,79%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Estado relacional > Desafios > Políticas Públicas	0,87%	0,90%	1,79%	1,39%	4,35%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Desafios > Políticas Públicas > Gestión Pública	1,30%	1,80%	1,79%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Desafios > Políticas Públicas > Gestión Pública > Rendición de cuentas	0,87%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Desafios > Políticas Públicas > Gestión Pública > NGP en políticas agrarias	0,43%	0,90%	0,00%	0,00%	0,00%	4,76%	0,00%
Estado relacional > Desafios > Políticas Públicas > Economía Campesina	2,16%	1,80%	1,79%	1,39%	4,35%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Desafios > Políticas Públicas > Economía Campesina > Agroecología	0,87%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Estado relacional > Desafios > Políticas Públicas > Economía Campesina > Crédito agropecuario	1,30%	1,80%	1,79%	0,00%	0,00%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Desafios > Políticas Públicas > Economía Campesina > Asistencia técnica	1,30%	0,00%	0,00%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Desafios > Políticas Públicas > Economía Campesina > Circuitos cortos de comercialización	0,43%	0,00%	1,79%	1,39%	4,35%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Desafios > Políticas Públicas > Economía Campesina > Agricultura familiar (Res. 464/2017)	1,30%	0,90%	1,79%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Desafios > Políticas Públicas > Derechos y Reconocimiento	2,16%	2,70%	1,79%	1,39%	4,35%	0,00%	0,00%
Estado relacional >	1,30%	0,90%	0,00%	1,39%	4,35%	0,00%	0,00%

Desafios > Políticas Públicas > Derechos y Reconocimiento > Enfoque diferencial (género, etnia)							
Estado relacional > Desafios > Políticas Públicas > Derechos y Reconocimiento > Derecho a la alimentación	0,87%	0,90%	0,00%	0,00%	4,35%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Desafios > Políticas Públicas > Derechos y Reconocimiento > Declaración ONU campesinos (2018)	0,43%	1,80%	0,00%	0,00%	4,35%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Desafios > Políticas Públicas > Desarrollo Rural Integral	1,73%	1,80%	1,79%	1,39%	0,00%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Desafios > Políticas Públicas > Desarrollo Rural Integral > Catastro	0,87%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

multipropósito (Res. 333/2021)							
Estado relacional > Desafios > Políticas Públicas > Desarrollo Rural Integral > Electrificación rural (Res. 40430/2021)	0,43%	0,00%	0,00%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Desafios > Políticas Públicas > Desarrollo Rural Integral > Infraestructura rural	0,43%	0,00%	0,00%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Desafios > Políticas Públicas > Desarrollo Rural Integral > ZIDRES (Ley 1776/2016)	0,43%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Desafios > Políticas Públicas > Acceso a Tierra y Territorio	2,60%	2,70%	1,79%	1,39%	4,35%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Desafios > Políticas Públicas > Acceso a Tierra y	0,00%	1,80%	0,00%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%

Territorio > Reforma Rural e Integral							
Estado relacional > Desafios > Políticas Públicas > Acceso a Tierra y Territorio > Fondo de tierras (Acuerdo de Paz)	0,87%	1,80%	1,79%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Desafios > Políticas Públicas > Acceso a Tierra y Territorio > Baldíos (Sentencia T-488/2014)	0,87%	0,90%	0,00%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Desafios > Políticas Públicas > Acceso a Tierra y Territorio > Zonas de Reserva Campesina	0,43%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Desafios > Políticas Públicas > Acceso a Tierra y Territorio >	0,43%	0,90%	0,00%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%

Reforma agraria							
Estado relacional > Desafios > Operativos	0,87%	0,90%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Desafios > Operativos > Adaptación territorial	1,30%	2,70%	1,79%	1,39%	0,00%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Desafios > Operativos > Brechas de implementación	1,73%	3,60%	1,79%	1,39%	0,00%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Desafios > Operativos > Barreras tecnológicas	0,43%	1,80%	0,00%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Desafios > Operativos > Falta de articulación interinstitucional	1,30%	3,60%	1,79%	1,39%	0,00%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Desafios > Estructurales	0,43%	0,90%	0,00%	0,00%	4,35%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Desafios > Estructurales > Resistencia institucional	1,30%	1,80%	0,00%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Desafios > Estructurales > Corrupción	0,87%	0,00%	1,79%	0,00%	0,00%	2,38%	0,00%

Estado relacional > Desafios > Estructurales > Concentración de tierra	1,30%	0,90%	1,79%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Implementación	0,43%	0,00%	3,57%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Implementación > Redes multiactorales	1,30%	0,00%	0,00%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Implementación > Redes multiactorales > Roles no estatales	0,87%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Implementación > Redes multiactorales > Cogestión Estado-sociedad	1,30%	2,70%	1,79%	1,39%	4,35%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Implementación > Redes multiactorales > Cogestión Estado-sociedad > Cobertura de servicios	0,87%	0,90%	1,79%	1,39%	4,35%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Implementaci	0,00%	0,90%	0,00%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%

ón > Redes multiactorales > Articulación horizontal							
Estado relacional > Implementación > Redes multiactorales > Articulación horizontal > Tierras entregadas	0,43%	0,00%	0,00%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Implementación > Redes multiactorales > Articulación horizontal > Proyectos productivos	1,73%	1,80%	1,79%	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Implementación > Resultados intermedios	0,43%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Implementación > Mecanismos operativos	0,87%	2,70%	5,36%	1,39%	4,35%	0,00%	0,00%
Estado relacional > Implementación > Mecanismos operativos > Capacitación a funcionarios	1,30%	0,00%	3,57%	1,39%	0,00%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Implementaci	1,30%	0,90%	3,57%	1,39%	4,35%	2,38%	0,00%

ón > Mecanismos operativos > Asignación de recursos							
Estado relacional > Implementación > Mecanismos operativos > Sistemas de información (SIIF, SECOP II)	0,87%	0,00%	3,57%	1,39%	0,00%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Implementación > Actores involucrados	1,30%	1,80%	1,79%	1,39%	0,00%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Implementación > Actores involucrados > Organizaciones campesinas	0,87%	0,90%	0,00%	1,39%	4,35%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Implementación > Actores involucrados > Gobiernos locales	1,30%	0,00%	1,79%	1,39%	0,00%	2,38%	0,00%
Estado relacional > Implementación > Actores involucrados > Gobierno nacional (MinAgricultura, UPRA)	1,73%	1,80%	3,57%	1,39%	0,00%	2,38%	0,00%
SUMA	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%