



**ESTADO DEL ARTE SOBRE EL ESTUDIO DE LAS INSTANCIAS DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS EN COLOMBIA, COMO ESCENARIOS DE  
INTERGUBERNAMENTALIDAD, INTERSECTORIALIDAD Y PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA PARA LA GOBERNANZA EN REDES**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGA**

**MODALIDAD MONOGRAFÍA**

**PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA  
MEDELLÍN**

**2019**

**Título:** Estado del arte sobre el estudio de las instancias de políticas públicas en Colombia, como escenarios de intergubernamentalidad, intersectorialidad y participación ciudadana para la gobernanza en redes<sup>1</sup>.

**Autora:** Nahid Johanna Bedoya Orozco<sup>2</sup>

**Resumen:** En este artículo se presentan los resultados de un rastreo y análisis bibliográfico que posiblemente constituye el primer estado del arte sobre instancias de políticas públicas en Colombia. Se analizaron 50 referentes bibliográficos seleccionados a partir de una búsqueda en sistemas de bibliotecas de universidades colombianas y cinco bases de datos bibliográficas especializadas. El análisis se enmarca en fundamentos teóricos de la gobernanza de redes y la participación ciudadana en las políticas públicas. El abordaje heurístico y hermenéutico de las referencias bibliográficas se realizó mediante un análisis intratextual, intertextual y extratextual. Entre los hallazgos del estado del arte se evidencia una centralidad de la Ciencia Política como campo disciplinar desde el cual se realizan gran parte de estos estudios sobre instancias de política pública; también se aprecia una tendencia mayoritaria de trabajos orientados al estudio de instancias en políticas sociales (salud, educación, grupos poblacionales, etc.) y poco estudio de instancias en política económica (industria, tecnología, comercio, sector financiero, infraestructura, etc.). En general, se identificó un desarrollo limitado en el grado de profundidad que tienen estos estudios en el abordaje específico de las instancias, ya que regularmente se encuentran inmersos en estudios más amplios de políticas públicas, por lo cual se proponen aquí algunas reflexiones que buscan sentar las bases para eventuales líneas de investigación más robustas en el tema.

---

<sup>1</sup> Este artículo se nutre del trabajo investigativo sobre redes de políticas públicas y gobernanza realizado por el Centro de Análisis en Políticas Públicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, particularmente de los intereses investigativos del profesor Jonathan Murcia sobre el tema de las instancias de políticas. En ese sentido, el presente estado del arte busca aportar, afianzar y avanzar en los conocimientos ya generados por el CEAPP, entregando a la comunidad académica una revisión bibliográfica sobre un tema de gran importancia en la construcción de gobernanza y el desarrollo de las políticas públicas.

<sup>2</sup> Estudiante de Ciencia Política de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia (Colombia). Abogada, Especialista en Derecho Administrativo. [nahid.bedoya@udea.edu.co].

**Palabras clave:** Instancias de Políticas Públicas, Gobernanza de Redes, Relaciones Intersectoriales, Relaciones Intergubernamentales, Participación Ciudadana.

**Title: State of the art on studies of public policy's instances in Colombia, as scenarios of intergovernmentality, intersectoriality and citizen participation for network governance**

**Abstract:** In this article presents the results of a bibliographic survey and analysis that possibly constitutes the first state of the art on instances of public policies in Colombia. 50 bibliographic references will be selected from a search in library systems of Colombian universities (public and private) and five specialized bibliographic databases. The analysis is framed in theoretical foundations of the governance of networks and citizen participation in public policies. The heuristic and hermeneutical approach of the 50 bibliographical references was carried out through an intratextual, intertextual and extratextual analysis. Among the findings of the state of the art there is evidence of a centrality of Political Science as a disciplinary field from which a large part of these studies are carried out on instances of public policy; There is also a majority tendency of works oriented to the study of instances in social policies (health, education, population groups, etc.) and little study of instances in economic policy (industry, technology, trade, financial sector, infrastructure, etc.). In general, a limited development was identified in the degree of depth that these studies have in terms of the specific approach of the instances, since they are regularly immersed in broader studies of public policies, for which some reflections are proposed that seek to establish the bases for eventual lines of research more robust in the subject.

**Keywords:** Public Policy Instances, Networks Governance, Intersectoral Relationships, Intergovernmental Relationships, Citizen Participation.

## **Introducción**

En la contemporaneidad, procesos como la descentralización político-administrativa, la integralidad, articulación y cohesión de las políticas públicas, la democratización de la acción pública y la interacción entre el gobierno y la ciudadanía, se tornan cada vez más amplios, dinámicos y complejos. Muestra de ello es el interés que desde la década de los 90s ha despertado el tema de la gobernanza, al punto de convertirse en una categoría central al momento de realizar análisis entre la sociedad civil y el Estado, en el marco de los procesos de gobierno y de las políticas públicas, considerando las transformaciones de las funciones administrativas del Estado (Zurbriggen, 2011).

En Colombia, estos procesos se ven reflejados en reformas como la descentralización del poder ejecutivo, los principios de complementariedad y subsidiariedad consignados en la Constitución de 1991, y de manera reciente, en cambios estructurales en los relacionamientos intergubernamentales e intersectoriales a través de reformas a la gestión pública a nivel territorial (Ley 1551 de 2012), la adopción nacional de un Modelo Integrado de Planificación y Gestión (Decreto 2482 de 2012) o en la Ley 1757 de 2015, también conocida como la Ley general de participación ciudadana, mediante la cual se reforzaron y reglamentaron los mecanismos de participación, considerando que la participación de la sociedad civil se expresa en las instancias y mecanismos que permiten su intervención en la conformación, ejercicio y control de los asuntos públicos.

Desde esta perspectiva, cobra importancia estudiar cada una de las variables que inciden en el desarrollo de esa gobernanza intergubernamental, intersectorial y democrática en el Estado y sus procesos de gobierno, y de manera particular para este trabajo de grado, aportar a ese objetivo indagando sobre el conocimiento que se ha producido académicamente sobre las instancias creadas para el diseño, adopción, gestión, ejecución o evaluación de las políticas públicas, como los consejos, las mesas, los comités y las comisiones, donde participan la sociedad civil y el Estado mediante sistemas complejos de relaciones intergubernamentales e intersectoriales.

Lo anterior constituye un tema de gran importancia, que aquí se presume no se ha estudiado a fondo en Colombia y que el presente estado del arte pretende dar cuenta de ello. El objetivo

central del trabajo consistió en rastrear, identificar, clasificar y analizar literatura académica investigativa que se ha producido en Colombia sobre las instancias, con miras a construir un estado del arte sobre las principales preguntas que se han formulado para estudiar estos escenarios de las políticas públicas, los objetivos de los autores, las teorías y métodos utilizados, los hallazgos y conclusiones de los estudios, así como analizar, desde algunos referentes teóricos de la gobernanza en red, las relaciones intergubernamentales e intersectoriales que se identifican en los estudios, y el lugar de la participación ciudadana.

En la presente investigación las instancias de políticas públicas son el centro de la reflexión analítica, ya que se hace necesario contar con estudios que las analicen a profundidad, en sus expresiones normativas, teóricas, estructurales, procesales y experienciales, esbozando posibles niveles de relacionamiento, diálogo y concertación entre los actores que las componen, y generando conocimiento que aporte a su fortalecimiento y de paso al robustecimiento de la democratización de lo público en Colombia.

Este artículo está compuesto por cuatro apartados. En el primero, se presentan los fundamentos teóricos-metodológicos que orientaron la realización del estado del arte, desde una perspectiva teórica de la gobernanza en red y una metodología hermenéutico-interpretativa. En el segundo, se presenta la caracterización de las unidades de análisis, identificando los lugares y momentos de producción y divulgación de este conocimiento; y a renglón seguido, analizando intertextualmente el contenido de estos estudios, en términos de sus objetivos, marcos teórico-metodológicos empleados y los hallazgos y conclusiones a los que llegan sus autores. En el tercero, se presentan algunos análisis a la luz del conocimiento que generan los estudios revisados, partiendo de cómo estas instancias constituyen escenarios para la gobernanza en red y la participación en las políticas públicas. Finalmente, el cuarto apartado contiene las conclusiones del estado del arte, haciendo énfasis en que, a pesar de contar con estudios que abordan las instancias de políticas públicas, la producción de conocimiento en este tema aún es muy limitada, por lo cual se plantean futuras líneas de investigación que permitan estudiar las instancias de manera más sistemática y hacia la generación de investigaciones aplicadas a la democratización de la acción pública.

## **1. Marco teórico-metodológico**

El marco teórico-metodológico del presente artículo se compone de las bases conceptuales y metodológicas adoptadas para dar tratamiento al estudio de las unidades de análisis. Se decidió, a efectos de precisar el estado del arte en términos analíticos, circunscribir el marco teórico-metodológico a los siguientes referentes conceptuales: políticas públicas, gobernanza de redes, relaciones intergubernamentales e intersectoriales, participación ciudadana y una definición propia de instancias de políticas públicas, ya que permiten responder a los intereses investigativos sobre los relacionamientos entre actores gubernamentales y entre estos y la ciudadanía en las políticas públicas. En términos metodológicos, se adoptó el método hermenéutico-interpretativo como el más indicado para un estado del arte cualitativo como el presente, y porque permite guiar el análisis intratextual, intertextual y extratextual de las unidades de análisis. A continuación, se desarrolla este marco teórico-metodológico con mayor detalle.

### **1.1 Referentes conceptuales**

La realización de este estado del arte sobre las investigaciones que han abordado instancias de políticas públicas en Colombia, exige unas bases conceptuales que orienten la lectura intratextual, intertextual y extratextual de las unidades de análisis. Desde estas perspectivas es posible identificar y caracterizar las narrativas académicas que han realizado un abordaje analítico o reflexivo a las instancias identificando posibles patrones teóricos, metodológicos o institucionales que han caracterizado las instancias de políticas públicas como objeto de estudio por parte de la academia colombiana.

Se hace necesario, entonces, presentar los fundamentos conceptuales a partir de los cuales se analizan categorías que regularmente se tornan tan empíricas como las instancias, la coordinación, la articulación y la participación, para darles un soporte teórico politológico a partir de los estudios sobre la gobernanza, y más específicamente de la gobernanza en red.

### ***1.1.1 ¿Qué se entiende aquí por políticas públicas?***

Si la inquietud de esta investigación es por el estudio de las instancias de políticas públicas, uno de los pasos obligatorios es definir qué se entiende por política pública. Para efectos de la presente investigación, al momento de aproximarse a una definición de este concepto, se abordan autores colombianos y latinoamericanos cercanos al contexto estudiado. Al ser un concepto que puede resistir múltiples definiciones desde enfoques, tendencias y tradiciones de la Ciencia Política y la sociología del Estado, se torna necesario aterrizarlo en un contexto socio-histórico determinado y parcialmente diferenciado de las realidades europeas o angloamericanas.

Una definición importante es la proporcionada por el profesor André-Noél Roth, en la cual se consideran los cambios que ha experimentado el Estado moderno en las últimas décadas, así como las dificultades semánticas para definir el concepto de política. Roth define la política pública de forma general como la designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (*policy*) (Roth, 2018). Con esta definición se resalta una dimensión práctica del Estado (o un gobierno específico) como garante institucional ante situaciones consideradas socialmente problemáticas, Roth presenta la política pública como una categoría conceptualmente constituida a partir de la triada: Estado-sociedad-acción gubernamental. Así las cosas, es posible identificar la existencia de una política pública cuando las instituciones asumen la tarea de alcanzar objetivos estimados como necesarios a través de un proceso destinado a cambiar una situación problemática.

También se retoma al profesor Jorge Iván Cuervo (2015), quien ha señalado en varios de sus textos la dificultad de establecer un consenso académico sobre los alcances y los límites del concepto de política pública. Esta falta de claridad ha conllevado a que se entienda por política pública cualquier intervención del Estado destinada a resolver los problemas sociales. El autor sustenta su análisis en torno a la definición de política pública desde una dimensión gubernamental, ya que considera que su formulación se debe entender como una manifestación de la función administrativa del Estado; formulación que también involucra por mandato constitucional a las entidades territoriales. La postura de Cuervo se acerca a una dimensión sociológica donde la política pública se percibe como la interrelación entre el Estado y la sociedad con la intervención de múltiples actores que confluyen hacia lo público.

Para la autora de esta investigación, y desde un punto de vista politológico, las políticas públicas, en relación con las instancias que las componen, son procesos de contrastación, diálogo y disputa entre actores ciudadanos e institucionales que buscan atender un problema identificado políticamente como público. En este trabajo se hace énfasis en la dimensión participativa en el agendamiento, diseño, adopción, gestión, ejecución y evaluación de una política pública, con procesos de coordinación intersectorial e intergubernamental, que se pueden manifestar institucionalmente en una mesa, un consejo, una comisión o un comité; es decir, las políticas públicas son entendidas desde un criterio participativo, ya que las instancias representan, en sentido estricto, la confluencia coordinada de una multiplicidad de actores que directa o indirectamente tienen algún grado de participación en ellas.

### ***1.1.2 El enfoque teórico del estado del arte desde los estudios sobre gobernanza de redes.***

El interés por conocer los estudios generados sobre instancias de políticas públicas podría sustentarse desde múltiples enfoques teóricos, que permitirían realizar valiosas preguntas e identificar reflexiones académicas sobre el conocimiento generado (coaliciones, redes, corrientes, diseños institucionales, etc.). Para este estado del arte se retoman premisas y claves analíticas de las políticas públicas generadas en los enfoques de redes de políticas públicas, y, de manera más precisa, en las teorías de la gobernanza de redes, ya que es la perspectiva que más se acerca al interés que motiva este estado del arte, en términos de los relacionamientos entre actores gubernamentales y no gubernamentales en diferentes escalas territoriales y sectores de desarrollo.

Peters y Pierre (2005) consideran que las teorías de la gobernanza o de la gobernanza multinivel han marcado una buena parte de la investigación sobre las relaciones internacionales, la economía política desde el intercambio público-privado y el papel del gobierno en la coordinación de sectores de la economía. A partir de esos precedentes en esta investigación se optó por entender las instancias como instrumentos interorganizacionales de gobernanza para el desarrollo de las políticas públicas en la consecución de sus objetivos, con un marcado énfasis en las dinámicas de participación entre múltiples actores sociales, ciudadanos e institucionales.

De manera similar a las políticas públicas, la gobernanza forma parte de un proceso de evolución social y cultural donde el Estado y la sociedad han asumido nuevos espacios de incidencia y acción. La profesora Ana Victoria Vásquez concluye que una de las características del enfoque de gobernanza en redes es que permite que los problemas que enfrentan las políticas públicas puedan ser diagnosticados desde múltiples perspectivas e involucrando una variedad de actores y colectivos sociales (Vásquez, 2008). Esa apreciación se acerca al objetivo de la presente investigación, en el entendido que supone que la instancia se encuentra integrada como un componente en red durante el diagnóstico participativo de la política pública; permitiendo construir "soluciones más comprensivas y el desarrollo del sentido de la corresponsabilidad entre las diversas partes implicadas". (Vásquez, 2008 falta el número de página, ya que es una cita textual).

La gobernanza en red implica normativamente la participación de múltiples actores en las políticas públicas, en el marco de redes plurales, flexibles y reflexivas (Jessop 2002), construyéndose sobre la convergencia de relacionamientos entre actores que abarcan varios niveles de gobierno y que comprenden sectores institucionales y no institucionales. Así las cosas, el Estado aparece como actor central pero insuficiente para dirigir la sociedad y sus problemas, por lo cual otros actores (económicos, sociales, comunitarios, culturales) emergen ya no solo como electorados, clientelas o lobbistas, sino con nuevos roles como corresponsables, colaboradores, cooperadores u otros que les dan un papel más activo en diversos momentos y acciones de las políticas públicas (control, formulación, asesoría, articulación, evaluación, planificación, seguimiento, etc.) que antes no eran comunes.

En ese orden de ideas, la gobernanza en red está compuesta por múltiples y complejos entramados relacionales entre actores estatales y no estatales, de diversa naturaleza y adscripción territorial. Teniendo en cuenta esto, es posible apoyarse en teorizaciones específicas sobre estas dinámicas en el gobierno, entre actores de un gobierno y entre los gobiernos y la sociedad civil. Específicamente, esta investigación acude a conceptualizaciones que se han realizado sobre las Relaciones Intergubernamentales y las Relaciones Intersectoriales, tomando como dimensiones de análisis las relaciones entre actores basadas en sus atributos territoriales y sectoriales, a su vez resaltando la importancia de las instancias como espacios que dinamizan este tipo de relaciones.

### ***1.1.3 Las Relaciones Intergubernamentales***

Uno de los mayores legados de la Constitución Política de 1991 fue la profundización de la descentralización política y administrativa que se venía dando en el país desde mediados de la década de los 80 con la elección popular de alcaldes municipales. Con esta nueva carta política, Colombia se presentó ante el mundo como una “república unitaria descentralizada”. Los principios sobre los cuales descansa el ideal de descentralización son el de complementariedad y subsidiaridad, con ellos el Estado no se concibe como un aparato fuertemente centralizado, sino que también las entidades territoriales gozan de cierta autonomía administrativa y fiscal.

Para Jacint Jordana, la descentralización es “la transferencia de responsabilidades, competencias y capacidades desde unidades superiores a unidades de gobierno de menor dimensión territorial” y en su libro *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional* (2001) observa los elementos que influyen en el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales y la coordinación institucional entre los distintos niveles de gobierno.

Según este autor, entre los principales beneficios de la descentralización política se encuentran: mayor estabilidad política, visibilización de los gobiernos locales y regionales, mayor control ciudadano, mejor acomodación política de sociedades con líneas de división geográficas o étnicas (Jordana, 2001). Comprender los niveles de descentralización entre el ejecutivo nacional y los regionales resulta fundamental al momento de caracterizar el papel que desempeñan las relaciones intergubernamentales en el diseño, concertación y ejecución de una política pública. Las relaciones intergubernamentales (a partir de este momento RIG) se refieren, a los múltiples relacionamientos en materia de coordinación, articulación, colaboración, que materializan los principios constitucionales de complementariedad y subsidiariedad.

Para Olga Lucia Zapata (2014) las RIG pueden analizarse desde tres modelos principales: Autoridad Coordinada, Autoridad Inclusiva y Autoridad Superpuesta. El primero hace referencia a las relaciones multinivel independientes entre los diferentes niveles de gobierno

(nacional, intermedio y local); el segundo parte de la jerarquización y dependencia en la escala de relación (el intermedio depende del nacional y el local del intermedio); y, el tercero se caracteriza por la horizontalidad y negociación en los tres niveles de gobierno. A partir de estos modelos la autora pone el lente de análisis en el proceso de descentralización que se surtió en Colombia con la modernización de la gestión pública y el protagonismo que adquirió la entidad municipal con la elección popular de alcaldes y reformas fiscales tendientes a reforzar un modelo de autoridad superpuesta en las RIG.

Desde otra perspectiva, las RIG pueden darse de manera vertical, cuando expresan relacionamientos entre diferentes niveles de gobierno, ya sea en un sentido de arriba hacia abajo (cuando las relaciones proceden de autoridades de nivel superior) o de abajo hacia arriba (cuando proceden de un nivel subnacional o de menor jurisdicción) (Arandia, 2002). También se pueden expresar de manera horizontal cuando los relacionamientos se dan entre autoridades de niveles de gobierno similares (entre municipios, entre departamentos, etc.). En ambas formas de relacionamiento intergubernamental se pueden expresar lineamientos y prácticas coherentes con los principios de colaboración, complementariedad, cooperación, articulación, cohesión, armonía; generando nuevas formas de acercamiento que complementen o sustituyan relaciones basadas en la concentración de funciones, centralización del poder, mando y control, hacia la conformación progresiva de nuevas formas de coordinación cooperativa.

#### ***1.1.4 Relaciones Intersectoriales***

Según Nuria Cunill Grau, la intersectorialidad en el sentido más elemental del término, referencia la integración de diferentes sectores con vistas a la solución de problemas sociales (Grau, 2005). Esta definición complementa los presupuestos teóricos que se han venido desarrollando en torno a los relacionamientos entre actores sociales, ciudadanos e institucionales en la estructuración de las políticas públicas y las instancias como instrumentos interorganizacionales de gobernanza en redes. Así, una de las principales ventajas de la intersectorialidad es que permite encontrar soluciones integrales a

problemáticas de orden social, posibilitando la confluencia de acciones orientadas a la consecución de objetivos transversales entre sectores institucionales y no institucionales.

En la presente investigación, cuando se alude a relaciones intersectoriales (a partir de este momento RIS), se hace referencia a dos tipos de sectorialidades. En primer lugar, y desde una perspectiva intragubernamental, muy cercana a la conceptualización de las RIG, se entiende la intersectorialidad como los relacionamientos entre las autoridades gubernamentales que hacen parte de diferentes sectores de desarrollo administrativo<sup>3</sup> en la estructura del Estado colombiano, y que están involucradas en la solución de un problema público o en una política pública determinada. En segundo lugar, y desde una mirada extragubernamental, se refieren a la coordinación entre el sector público, el sector económico y el sector social, que en otras categorizaciones se expresa en la relación Estado-Mercado-Sociedad civil.

Cunill plantea dos dimensiones desde las cuales se pueden analizar las relaciones intersectoriales: 1) el fundamento expresamente político y 2) el fundamento técnico, concluyendo que las relaciones intersectoriales son el reflejo de la capacidad de coordinación y articulación que existen entre múltiples sectores.

### ***1.1.5 Participación Ciudadana en las políticas públicas***

Nuria Cunill Grau presenta en su obra *Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales: propuesta de un marco analítico* (2004) una serie de consideraciones en torno al rol que asume la ciudadanía en la construcción de políticas. En un primer momento, la autora considera que la institucionalidad social puede favorecer la construcción de ciudadanía y la ciudadanía exige reforzar la solidaridad como principios de organización social. Según la

---

<sup>3</sup> El poder gubernamental del Estado colombiano se encuentra compuesto por 24 Sectores de Desarrollo Administrativo. Los documentos Conpes (diseñados por el Departamento Nacional de Planeación como entidad técnica y firmados por todos los ministros de gobierno) establecen los lineamientos generales de las políticas públicas, en lo económico y lo social, caracterizando criterios de articulación entre sectores administrativos a partir de la evaluación de indicadores de cumplimiento. Así la política pública sea competencia técnica o política de un sector específico, los Conpes permiten construir relaciones intersectoriales al presentar objetivos transversales, acciones conjuntas y protocolos de coordinación o concurrencia que involucran a los sectores que tienen algún grado de participación en la política pública debido a su competencia política o visión misional. ver: <http://www.funcionpublica.gov.co/fichas-sectoriales1>

autora, al momento de hablar del diseño de las políticas públicas (especialmente las sociales) se torna indispensable reforzar en una dinámica de retroalimentación los procesos ciudadanos de auto-organización. En esa línea, un aspecto muy importante que señala es el relativo a la tensión que se puede generar entre la confluencia de la responsabilidad ciudadana y la responsabilidad estatal, es decir, cómo el proceso de fortalecimiento ciudadano en el diseño de las políticas no puede terminar diluyendo la responsabilidad que tiene el Estado como garante de derechos y deberes.

Además de concurrir en espacios de concertación para la solución de problemas públicos, la participación ciudadana en las políticas públicas puede contribuir simultáneamente a la construcción de ciudadanía. Esta es una de las tesis centrales de Cunill Grau y se orienta a determinar (bajo criterios específicos) cómo la participación es clave al momento de configurar nuevas dimensiones ciudadanas en grupos organizados o que se organizan con el propósito de incidir en el diseño de políticas. Tesis que se complementa por la planteada por Manuel Canto Chac (2008) en Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo, cuando afirma que los procesos políticos de construcción de políticas implican hablar de los actores sociales, comprendiendo que su intervención debe ser vista en tanto su dimensión de ciudadanos y portadores de derechos.

Finalmente, los conceptos de equidad y solidaridad resultan estratégicos al momento de analizar la prestación de servicios por parte de la institucionalidad. Para que estos conceptos realmente puedan ser efectivos requieren de procesos de democratización en las tomas de decisiones. La participación ciudadana puede contribuir a cada uno de estos propósitos y aportar a que la política pública (tras un proceso de deliberación con los sectores directamente impactados) sirva para la construcción de ciudadanía. La ciudadanía debe ser responsable al actuar en las instancias de participación, ejerciendo sus derechos y asumiendo sus obligaciones, contribuyendo a crear condiciones para que prevalezcan relaciones de respeto y cercanía con la autoridad (Ziccardi, 2004).

### *1.1.6 Una definición de Instancias para el presente estado del arte*

Uno de los retos analíticos de esta investigación fue conceptualizar una categoría analítica tan empírica y poco conceptualizada como las instancias de política pública. En el rastreo de las 50 unidades de análisis no se pudo evidenciar una conceptualización específica. El Centro de Análisis en Políticas Públicas (CEAPP) de la Universidad de Antioquia también ha adelantado un trabajo similar desde el año 2016 sin encontrar una definición específica y satisfactoria en la literatura. Algo que se debe a la condición altamente empírica de este objeto de estudio (consejos, comisiones, mesas o comités) en el marco del análisis de una política pública. A nivel normativo no hay una definición que agrupe la dispersa legislación que regula o crea instancias particulares, ya sea desde un acto legislativo, ley, ordenanza departamental o acuerdo municipal. A veces, la definición queda a merced de la entidad territorial lo que evidencia a nivel institucional un alto grado de discrecionalidad y a nivel conceptual un desarrollo muy pobre en términos conceptuales.

Un antecedente normativo cercano a una posible definición de instancia para Colombia se puede encontrar en la ley 1757 de 2015 sobre los instrumentos de participación ciudadana, en aquella ley se referencian a las instancias como mecanismos que permiten la intervención de la ciudadanía en la conformación, ejercicio y control de los asuntos públicos. Aunque está podría ser una definición general, se queda corta ya que instancia desde el plano teórico, categorial y empírico que se entiende en esta investigación, agrupa diferentes niveles de organización que van desde los consejos, las comisiones, las mesas o los comités, cada nivel configurado desde dinámicas y metodologías propias, y no solo se refieren a instancias de participación ciudadana, sino también de coordinación, articulación y otros relacionamientos entre actores gubernamentales. Así las cosas, el Estado colombiano ha desarrollado una legislación en torno a la participación ciudadana y su relación con las instancias, pero no ha definido estas últimas en una categoría general, ya que solo pasa enunciar sus características en relación con la ley y la participación ciudadana.

Sin encontrar una definición precisa, se consideró necesario proponer una definición de instancia como categoría conceptual amplia que permita proyectar una línea de análisis para la generación de nuevo conocimiento desde la Ciencia Política en el estudio de las políticas públicas. Se propone entender las instancias como escenarios interorganizacionales para el

diálogo, la concertación, la adopción, la ejecución o la evaluación en relación con asuntos de interés público, donde confluyen actores gubernamentales y ciudadanos en la solución de problemas públicos, que se abordan consensualmente en un consejo, una mesa, un comité o una comisión.

## **1.2 Diseño metodológico y fases del estado del arte**

En este acápite se da cuenta de los principales elementos que conformaron el diseño y ruta metodológica del estado del arte y que fueron producto de un proceso investigativo en permanente reflexión.

### ***1.2.1 ¿Por qué un estado del arte?***

El estado del arte es una metodología, pero también un tipo de investigación, que le posibilita al académico hacer un rastreo estructural de las características de estudios, investigaciones y trabajos asociados a un fenómeno determinado. Desde el estado del arte se busca dar cuenta del nivel de profundidad y desarrollo que ha tenido un objeto de estudio en una comunidad académica. Galeano Marín y Vélez Restrepo (2002) plantean que el estado del arte “es una investigación documental sobre la cual se recupera y trasciende reflexivamente el conocimiento acumulado sobre determinado objeto de estudio” (2002, p. 1).

Asimismo, desde el estado del arte se propone una dimensión analítico-reflexiva al momento de hacer explícita la postura teórica y metodológica de los estudios, es decir, el estado del arte no solo es una metodología de carácter enunciativo o de investigación documental, ya que pretende ir más allá, identificando relaciones de continuidad, discontinuidad, ruptura, análisis o generación de nuevo conocimiento entre diferentes estudios.

Comprendiendo que el estado del arte también es una investigación con desarrollo propio que se inscribe en el campo de la investigación documental (Vargas, Higueta, Muñoz, 2015), al no encontrar un estado del arte previo que diera cuenta de los estudios que desde la academia colombiana se han realizado sobre las instancias de políticas públicas, los diversos instrumentos de recolección de información como el rastreo de documentos o el análisis de contenidos permitieron elaborar un diagnóstico y eventualmente confirmar, tras el análisis

de los hallazgos de las 50 unidades bibliográficas seleccionadas en dos etapas de rastreo donde se revisaron miles de documentos bibliográficos, el poco desarrollo académico que han tenido las instancias de políticas públicas como un objeto autónomo de estudio en el país. En ese sentido, el presente estado del arte es pionero al presentarse como un punto de partida para suscitar el interés en la comunidad académica en el tema e impulsar futuras líneas de investigación.

### ***1.2.2 Método interpretativo: heurística y hermenéutica***

En la construcción del estado del arte, tanto en el rastreo general como en el análisis de las 50 unidades, se empleó el método interpretativo heurístico y hermenéutico. Aunque en principio se podría pensar que ambas apuntan a descubrir, encontrar, analizar o interpretar fuentes de información (Palacio, Granados, Villafáñez, 2016), su diferencia radica en las fases que las caracterizan. Desde la heurística, se llevan a cabo seis subfases en el proceso de búsqueda de información por parte del investigador: - preparatoria o iniciación, - exploración, - descriptiva, - formulación, - recolección, - y selección. La hermenéutica comprende tres fases: - interpretación, - construcción teórica, - publicación. El carácter complementario reside en que la heurística remite a la búsqueda y compilación de las fuentes de información mientras que la hermenéutica hace énfasis en la lectura, análisis, interpretación, correlación y clasificación de la información, dotando la interpretación de una unidad de sentido que comprende la interacción del lector y la acción del texto. (Palacio, 2016).

**Gráfico 2. Ruta para construir Estados del Arte**



Fuente: Londoño, O., Maldonado, L. Y Calderón, L. (2016)

### ***1.2.3 Estrategia de investigación y técnicas de recolección de información***

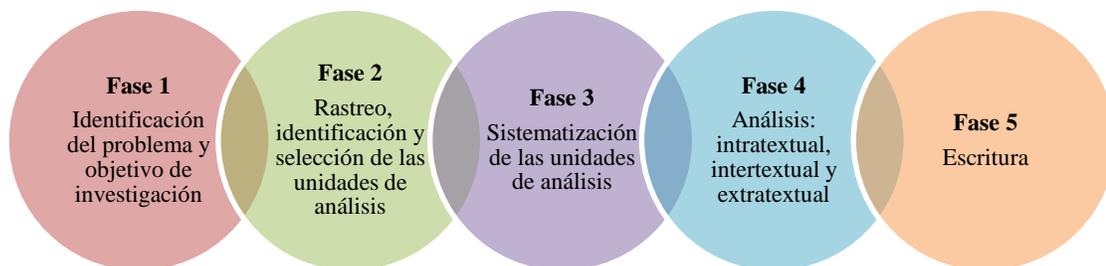
La estrategia investigativa del presente trabajo fue la investigación documental. Estrategia que se caracteriza como un proceso sistemático, concentrado y secuencial de recolección de información documental. La información recolectada en catálogos públicos de bibliotecas universitarias y posteriormente en bases de datos especializadas de acceso público arrojó (tras una exigente depuración en tres fases) 50 unidades de análisis que permitieron identificar las líneas de estudio que se han desarrollado en Colombia en este tema. La técnica de recolección de información utilizada fue el rastreo de documentos y el análisis de contenido. La herramienta de recolección de información fue el fichaje de los textos en una matriz en Excel en la cual se consignó la información de las unidades de análisis.

### ***1.3 Fases del proceso investigativo y los instrumentos empleados***

La presente investigación inició a mediados de noviembre del 2018 y concluyó a finales del mes de abril de 2019. Comprendió cinco fases: 1) Proyección del estado del arte 2) Rastreo, identificación y selección de las unidades de análisis, 3). Sistematización de las unidades de análisis, 4). Análisis: intratextual, intertextual y extratextual, 5.) Escritura, tal cual se muestra

en el Gráfico 3. En documento anexo se presenta un resumen detallado de cada fase con su respectiva temporalidad, instrumentos empleados, contenido, objetivos y actividades.

**Gráfico 3. Fases del proceso investigativo**



Fuente: Elaboración propia

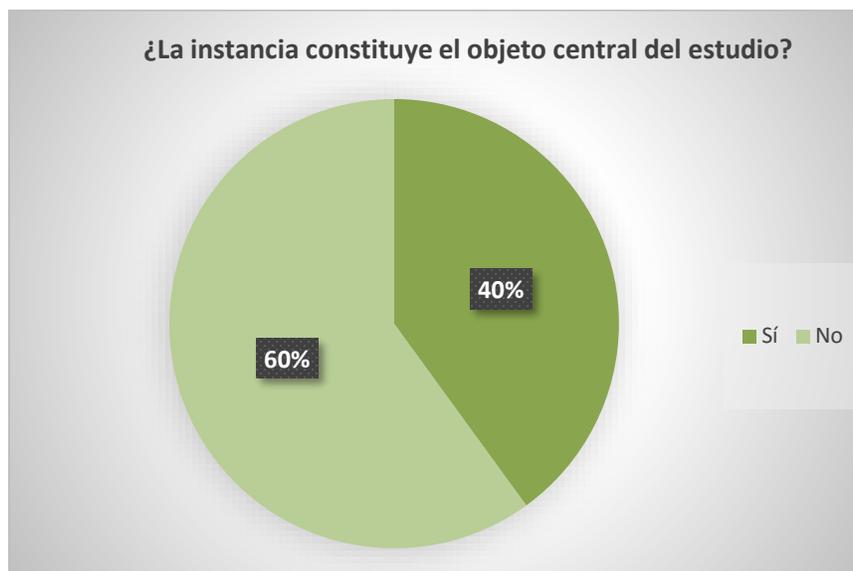
## **2. Hallazgos del estado del arte**

Una vez presentadas las bases teórico-metodológicas para el cumplimiento del objetivo de la investigación, este segundo apartado presenta al lector los principales hallazgos del estado del arte. En un primer momento se caracterizan las unidades de análisis abordadas. En un segundo momento, se aplica la técnica de análisis de contenido, para analizar intertextualmente los objetivos y los puntos de partida conceptuales y metodológicos de los estudios, así como los hallazgos y conclusiones a los cuales llegan.

### **2.1 Caracterización de las unidades de análisis**

A partir de la construcción del estado del arte y teniendo en cuenta los resultados que arrojó la sistematización de las 50 unidades de análisis seleccionadas, se pudieron establecer algunos atributos iniciales de estos estudios, como sus lugares (espaciales, sectoriales, académicos y disciplinares) de producción y difusión (medios de publicación, fechas, ciudades donde se publican, etc.), en doce (12) gráficas que muestran la realidad específica de lo investigado.

**Gráfico 4. ¿La instancia constituye el objeto central del estudio?**



Fuente: Elaboración propia

El gráfico 4 expresa los hallazgos frente a la siguiente pregunta realizada a los textos ¿las instancias abordadas constituyen el principal objeto de indagación de sus autores o es un objeto complementario o emergente en el estudio de la política pública que se encontraban estudiando? Se pudo identificar que, si bien en todos los textos las instancias hacen parte del objeto de estudio (es decir, no son un mero dato residual), no en todos los estudios tuvieron el mismo nivel de centralidad. En un 40% de los estudios las instancias reciben un tratamiento central, es decir, son el objeto de estudio específico de la investigación. En el restante 60% las instancias constituyen también parte del objeto de estudio, pero no con la misma profundidad que en el primer 40%. En ese sentido, se puede afirmar que en las 50 unidades de análisis las instancias reciben distintos niveles de tratamiento y profundidad. Esto no quiere decir que sean mejores los estudios centrados en las instancias que aquellos que las abordan como una parte de su objeto de estudio. Esto es una característica de los análisis de políticas públicas, en el que las instancias pueden hacer parte de indagaciones más generales.

No obstante, también es necesario avanzar al desarrollo de estudios cada vez más específicos sobre el tema.

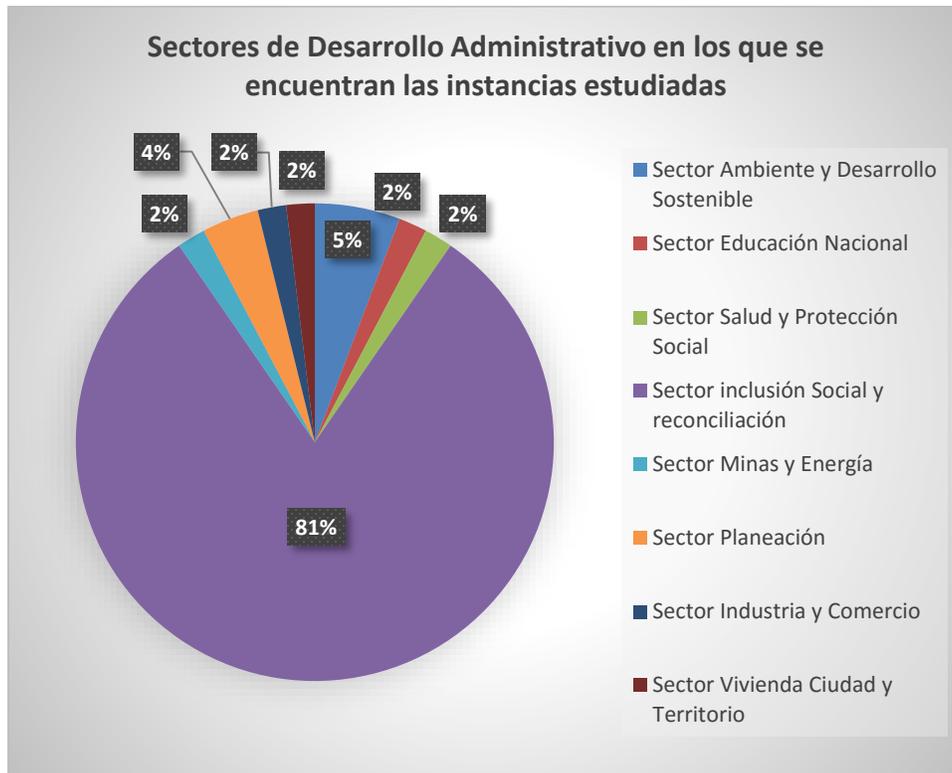
**Gráfico 5. Tipos de Instancias estudiadas**



Fuente: Elaboración propia

El gráfico 5 expresa los hallazgos sobre el tipo de instancias que se estudiaron por parte de los investigadores. Según este, el 39% de las instancias son comités, en igual proporción otro 39% de las instancias son consejos, el 20% son Mesas y el 2% son Comisiones. Según estos hallazgos, predominaron los consejos y comités como instancias estudiadas, quienes ocupan más de un 70% de los casos analizados por los autores. De esta evidencia descriptiva podrían emerger hipótesis sobre los criterios de los diseñadores de políticas a la hora de optar por la conformación de comités, consejos, mesas o comisiones como instancias de gobernanza en las políticas públicas, dependiendo de su misionalidad, funcionalidad, alcance, necesidad, etc. También se ha podido observar que, en varias ocasiones, las mesas y comisiones hacen parte de subestructuras organizativas de instancias más amplias, como consejos y comités. Según esto último, hay que considerar la coexistencia y funcionalidad de cada instancia en una política pública, tanto a nivel de las disposiciones normativas como de su funcionamiento práctico.

**Gráfico 6. Sectores de Desarrollo Administrativo en el que se inscriben las instancias estudiadas**



Fuente: Elaboración propia

El gráfico 6 expresa los hallazgos sobre los sectores de desarrollo administrativo del Estado colombiano en el cual se insertan las instancias estudiadas en las unidades de análisis. Según los hallazgos, el 81% de las instancias estudiadas hacen parte del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, el 5% del Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el 4% del Sector de Planeación, y, un 10% está compuesto por otros sectores como Minas y Energía, Industria y Comercio, Vivienda Ciudad y Territorio, Educación Nacional, Salud y Protección Social. Según estos hallazgos, hay una tendencia mayoritaria al estudio de instancias de políticas públicas sociales y, en menor medida (de lejos), instancias de sectores económicos, como la construcción, la industria, el comercio u otros sectores relevantes como el medio ambiente o el desarrollo de la ciencia, la tecnología, la innovación, las relaciones internacionales, etc. Este dato es coincidente con la literatura de políticas públicas que trabaja temas como la

participación y las redes, que generalmente tienden a concentrar el estudio de la articulación interinstitucional y la gobernanza alrededor de políticas públicas distributivas, poblacionales, sociales, etc.

De estos hallazgos se podrían generar nuevas preguntas de investigación, bien sea sobre la generación de conocimientos y los aportes de la Ciencia Política, las Ciencias Sociales o los Estudios de Políticas Públicas en Colombia sobre el conocimiento disponible en otras materias que no sean las políticas sociales, por ejemplo, las políticas financieras, de desarrollo infraestructural, industria y comercio, etc. Por otro lado, también generar preguntas sobre el desarrollo institucional de instancias de gobernanza en esas políticas públicas en Colombia, y los atributos de esas instancias. Así como otras preguntas que pueden llevar al robustecimiento de una agenda investigativa en este tema. También podría llevar a generar nuevas preguntas, sobre si la democratización y apertura a la participación ciudadana en estas instancias formales de política pública se ha dado más ampliamente en temas sociales y menos en temas económicos.

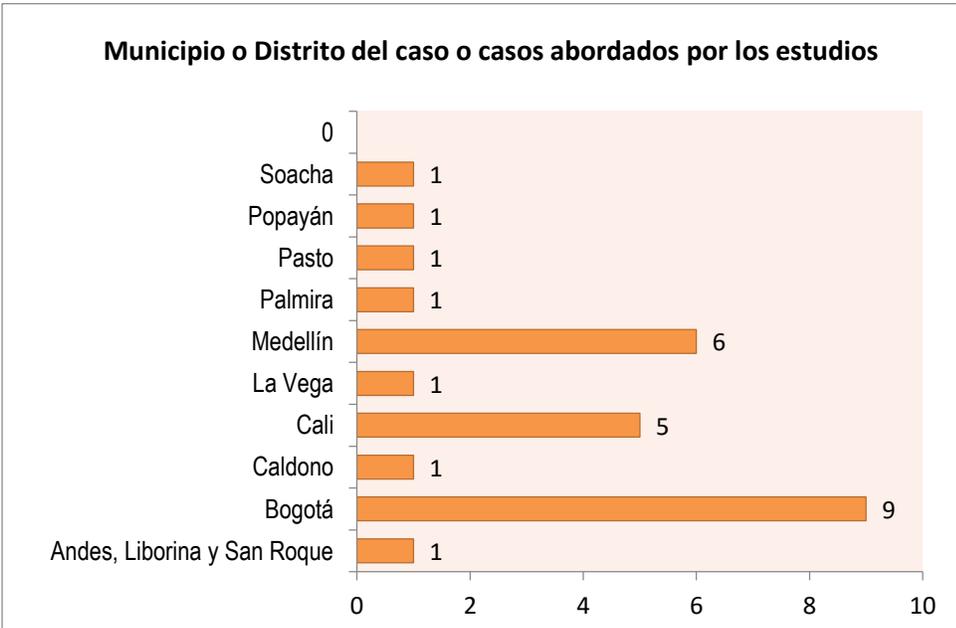
**Gráfico 7. Nivel de la instancia**



Fuente: Elaboración propia

El gráfico 7 expresa los hallazgos sobre el nivel de la instancia de las unidades analizadas. De los 50 documentos revisados, 40% son casos de nivel Municipal, 22% son casos de nivel Nacional, el 28% se divide en dos entre los casos de nivel Local y Departamental y un 10% de los casos son de nivel subregional. Según estos hallazgos, la mayor parte de los estudios están enfocados en instancias de políticas de nivel Municipal. Por otro lado, el hallazgo refleja que los estudios abarcan instancias tanto del nivel nacional, como subregional, Departamental, municipal y local. Sin embargo, un poco menos de la mitad de los casos corresponden al nivel municipal, siendo este un gran porcentaje de estudios localizados en un solo nivel, lo que muestra la necesidad de ampliar los estudios a otros niveles territoriales. También podría ser una evidencia relevante para plantear la importancia de estas instancias como mecanismos de democratización de las políticas públicas en el punto de contacto más próximo con los gobiernos y los problemas públicos, lo cual es de gran valía en términos democráticos y de descentralización.

**Gráfico 8. Municipio/Distrito del caso o casos (instancias) que abordan los estudios**



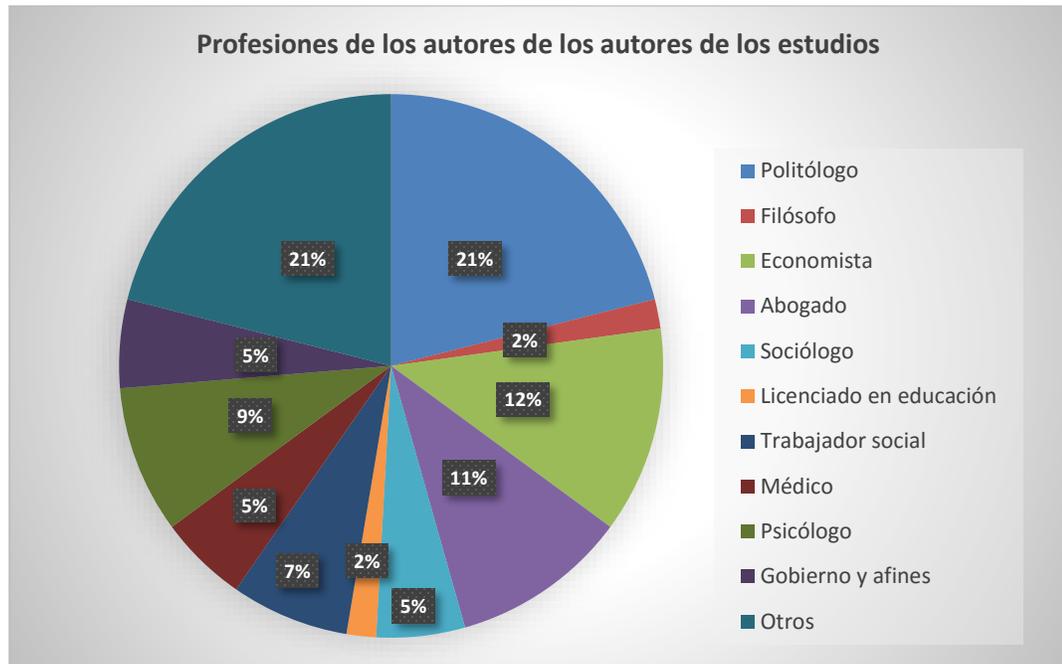
Fuente: Elaboración propia

El gráfico 8 expresa los hallazgos sobre los municipios o distritos del caso o casos (instancias) abordadas en las unidades analizadas. De los 50 documentos revisados, 9 casos fueron estudios de instancias de Bogotá, 6 de Medellín, 5 de Cali, 6 divididos (de a 1) entre los municipios de Soacha, Popayán, Pasto, Palmira, La Vega y Caldon, 1 fue un estudio de caso colectivo que abarcó los municipios de Andes, Liborina y San Roque. Los 23 estudios restantes fueron realizados en territorios del nivel regional o nacional. Según estos hallazgos, la mayor parte de los estudios están enfocados en instancias de políticas en las grandes ciudades capitales como Bogotá, Medellín y Cali, siendo Bogotá la ciudad donde se encontró la mayor parte de estudios. En ese sentido, se expresa un centralismo, incluso a nivel territorial, donde siguen predominando el desarrollo de conocimiento de políticas públicas en los grandes centros políticos y económicos del país. Por otro lado, el hallazgo refleja que los estudios abarcan instancias tanto del nivel nacional, como regional y municipal/distrital. Sin embargo, un poco más de la mitad de los casos corresponden al nivel municipal/distrital, lo cual puede estar evidenciando, como ya se mencionó, la importancia de estas instancias a nivel local, como puntos de contacto entre el Estado y los demás actores de las políticas públicas. Sin embargo, también podría deberse a una tendencia de los investigadores de políticas a concentrarse en el estudio de políticas locales (y sus respectivas instancias), lo cual, de ser cierto, exigiría avanzar también en la generación de conocimiento sobre el desarrollo de estas instancias en el nivel regional y nacional, que incluso generan condicionamientos al funcionamiento de las instancias locales<sup>4</sup>. Como también al estudio comparado subregional (dentro del país o con otros países) de instancias de políticas, para contrastar experiencias en torno a políticas específicas.

---

<sup>4</sup> También en avanzar en estudios comparados del nivel subregional, ya que solo se encontró un estudio en esta lógica caso múltiple en distintos territorios. O avanzar en el estudio de relaciones intergubernamentales horizontales entre instancias de un mismo sector provenientes de varios entes territoriales del mismo nivel gubernamental.

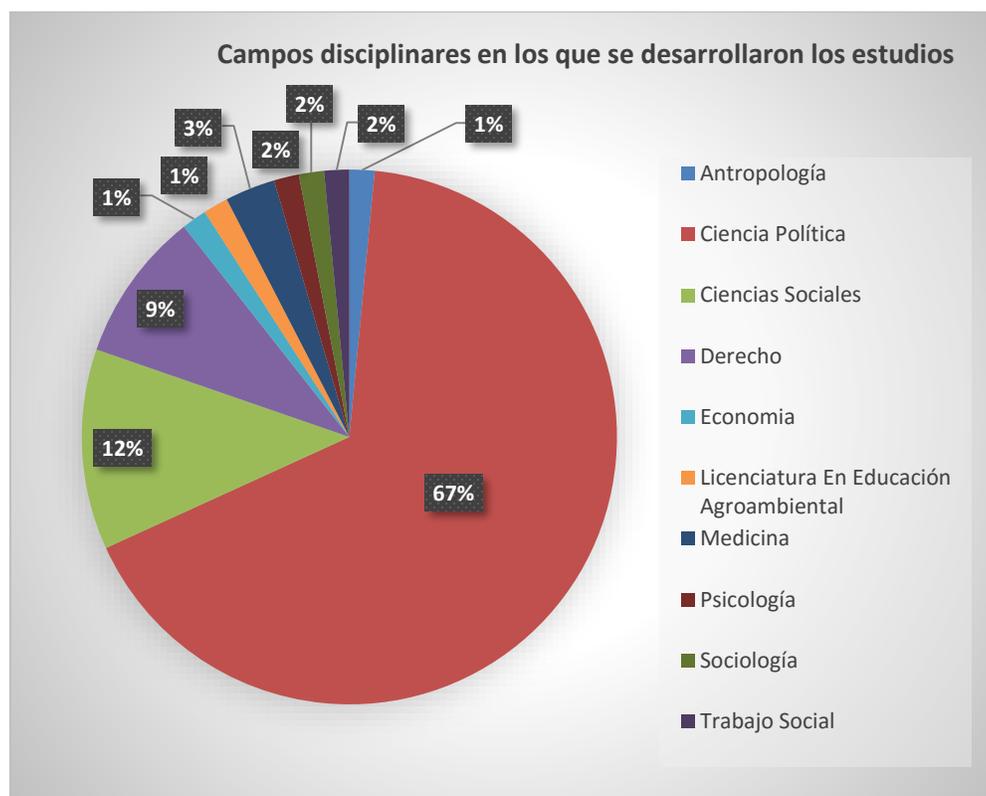
**Gráfico 9. Profesiones de los autores de los estudios**



Fuente: Elaboración propia

El gráfico 9 expresa los hallazgos sobre las profesiones que tienen los autores de los estudios analizados. Según este, el 21% de estos autores son Politólogos, 12% son Economistas, el 11% son Abogados, el 9% son Psicólogos, el 7% son Trabajadores sociales, hay un 15% compuesto por Sociólogos, Médicos y profesionales en Gobierno y carreras afines, un 4% que está compuesto por Filósofos y Licenciados en Educación y finalmente, un 21% compuesto por profesionales de otras disciplinas. Según estos hallazgos, la mayor parte de los autores de los estudios rastreados sobre las instancias, son profesionales de las ciencias sociales, donde la ciencia política ocupa el primer lugar, dominando la quinta parte de todas las profesiones. Esta evidencia permite sustentar la multidisciplinariedad (no necesariamente interdisciplinariedad) en el abordaje de este objeto de estudio, lo cual es totalmente necesario, ya que se trata de un tema que requiere de múltiples saberes sobre el Estado y las políticas públicas (jurídicos, politológicos, sociológicos, económicos, etc.) y sobre el *issue* particular de la política pública (salud, tecnología, seguridad, educación, nutrición, etc.)

**Gráfico 10. Campos disciplinares en los que se desarrollaron los estudios**



Fuente: Elaboración propia

Complementando el dato anterior, el gráfico 10 expresa los hallazgos sobre el campo disciplinar en el cual se escribió cada uno de los textos<sup>5</sup>. Según este, se pudo identificar que el 67% de los textos están escritos en el marco de la Ciencia Política o los Estudios Políticos, 12% desde las Ciencias Sociales, el 9% desde el Derecho, el 3% desde la Medicina, hay un 6% distribuido entre el Trabajo Social, Sociología y la Psicología, y un 3% escritos desde las disciplinas de Economía, Licenciatura en Educación Agroambiental o Antropología. Según estos hallazgos, la mayor parte de los textos están escritos en el marco disciplinar de la Ciencia Política —o de los Estudios Políticos en un sentido más amplio—, y, aunque la gráfica 9 no arroja un porcentaje tan alto de Politólogos, pareciera ser que se trata de un 46% de profesionales de otras disciplinas que se acercan a la Ciencia Política, ya sea a realizar sus estudios posgraduales en el marco de esta disciplina, o, que en sus estudios emplearon

<sup>5</sup> Que no necesariamente coincide con la profesión del autor o autores.

enfoques, referentes conceptuales, reflexiones y teorías propias o de uso general en la Ciencia Política. De ser así, este dato podría ser coherente con una tendencia de muchas profesiones a acercarse a la Ciencia Política o los Estudios Políticos para complementar sus conocimientos sobre las dinámicas de las políticas públicas o el gobierno en sus sectores de conocimiento específico (salud, medio ambiente, minas y energía, nutrición, trabajo social, etc.).

**Gráfico 11. Nivel máximo de estudio de los autores**

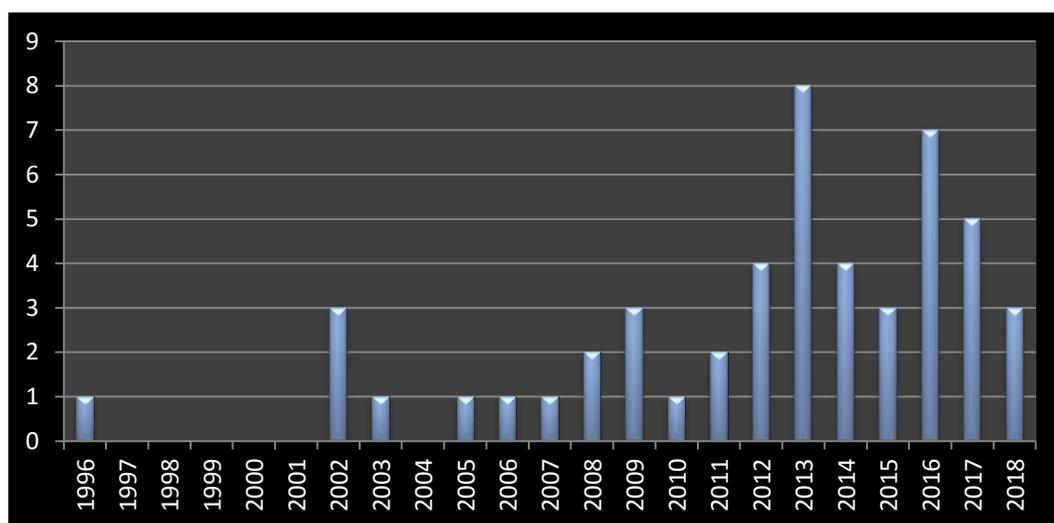


Fuente: Elaboración propia

El gráfico 11 expresa los hallazgos sobre el nivel máximo de estudio de los autores al momento de la publicación de su estudio. Según este, el 60% de estos son Magister, 23% son Doctores, el 10% tenían nivel de estudio de Pregrado, y finalmente, un 7% son Especialistas. Según estos hallazgos, hubo una predominancia de estudios realizados por profesionales con altos niveles de estudios, especialmente posgraduales de maestría y doctorado. Con este hallazgo descriptivo podría hipotetizarse que el estudio de las instancias de política pública podría ser un tema que hasta ahora se trabaja de manera significativa sobre todo en niveles de posgrado, y no tanto de pregrado. Esto es positivo, desde el punto de vista en que la mayoría de los estudios son realizados por profesionales con un perfil académico alto, con herramientas analíticas propias de un profesional con estudios posgraduales. Sin embargo,

también evidencia que la particularidad del tema lo restringe a escenarios limitados de investigación (especializaciones, maestrías, doctorados). Por ende, se podría considerar que el robustecimiento del estudio de las instancias debería apoyarse en una mayor reflexión desde los niveles de pregrado.

**Gráfico 12. Año de publicación de los estudios**



Fuente: Elaboración propia

El gráfico 12 expresa los hallazgos sobre el año de publicación de las unidades de análisis. Los 50 documentos revisados fueron publicados entre 1996 y 2018, con un aumento significativo de publicaciones en un rango de 10 años (2008-2018) en el que se publicaron 42 de los 50 textos revisados (84%). Según estos hallazgos descriptivos, se podría hipotetizar que se trata de un objeto de estudio, sino relativamente reciente, por lo menos de creciente interés y publicación en las dos últimas décadas, para el caso colombiano, coincidentes con las reformas administrativas post constitución política de 1991 y los cambios en las políticas públicas que se vienen dando desde finales del siglo XX y lo que va del siglo XXI, donde se han explorado, diseñado e implementado nuevas formas de acción del Estado y de relacionamientos con la sociedad civil y el mercado para dar tratamiento a los problemas públicos.

**Gráfico 13. Municipio donde se publicó el estudio**



Fuente: Elaboración propia

El gráfico 13 expresa los hallazgos sobre los Municipios donde se publicaron los estudios. De los 50 documentos revisados, 23 fueron publicados en el Municipio de Bogotá, 9 en el Municipio de Cali, 7 en el Municipio de Medellín, 2 en el Municipio de Manizales, 3 divididos de a 1 entre los Municipios de Pasto, Caldas y Bucaramanga, los 6 casos restantes fueron publicados en revistas y medios de otros países. Según estos hallazgos, la mayor parte de las publicaciones frente al estudio de instancias de políticas públicas en Colombia se han realizado en medios de difusión académicos de Bogotá, Cali, Medellín y Manizales, siendo Bogotá el lugar donde se publicaron la mayor parte de estos estudios. Esta evidencia refleja que también en la divulgación del conocimiento las ciudades capitales siguen estando a la vanguardia, ya que concentran la mayor parte de medios para la difusión de este tipo de conocimiento. Incluso, se evidencia que estudios realizados en diferentes ciudades de Colombia son publicados en medios de universidades bogotanas. Esto no es un problema per se, ya que permite la difusión del conocimiento y que este no se quede sólo en la ciudad de origen del estudio, sin embargo, es posible que sí evidencie las precariedades que persisten

en las capacidades institucionales académicas de muchos territorios de Colombia para que los investigadores difundan el producto de sus estudios, incluso, para que investigadores de otros lugares publiquen en medios de ciudades no capitales.

Ahora bien, los datos también reflejan un hallazgo muy positivo en cuanto a la publicación de estos conocimientos en medios de otros países. Esto permite una difusión de estos estudios a nivel internacional, lo cual permite que investigadores y actores de las políticas públicas de otros países conozcan el funcionamiento de instancias de políticas en Colombia, identificando similitudes y diferencias, y posibilitando a futuro estudios comparados de instancias de políticas entre países a diferentes escalas (nacional o subnacional).

**Gráfico 14. Tipo de Publicación**



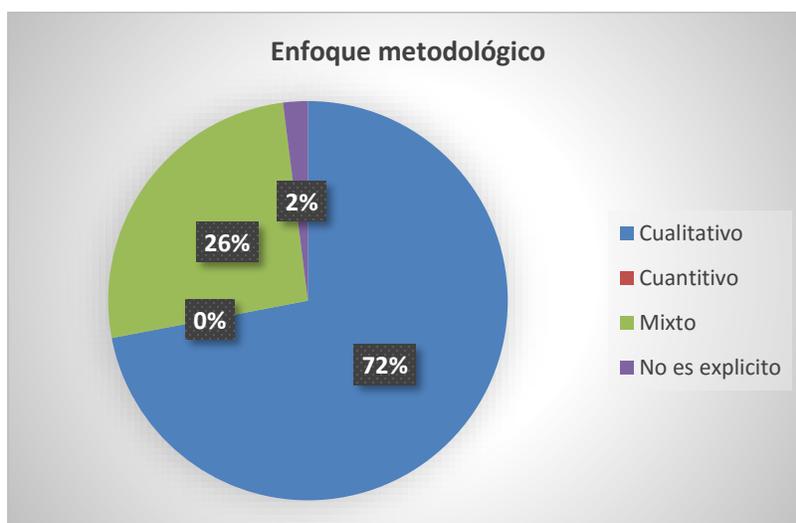
Fuente: Elaboración propia

El gráfico 14 expresa los hallazgos sobre los tipos de publicaciones de los estudios analizados. Según este, el 52% de las publicaciones fueron tipo artículo académico, 22% corresponden a trabajos de grado de maestría, el 14% son trabajos de grado de pregrado, el 8% son libros y el 4% trabajos de grado de especialización. Según estos hallazgos, la forma más empleada entre estos estudios para difundir el conocimiento producido sobre las instancias fueron los artículos académicos, en un poco más de la mitad de los casos. También se destaca que los trabajos de grado resultan ser la segunda forma de publicación de estos

estudios (40% en total), lo cual refleja que se trata de un tema bastante abordado también en momentos de culminación de procesos formativos con mayor tendencia en posgrados. Incluso, entre los artículos académicos, algunos de ellos son derivados de esta etapa de culminación de procesos formativos. Esto quiere decir que los trabajos de grado de pregrado y posgrado constituyen momentos de gran importancia para la generación de conocimientos científicos sobre las instancias de políticas públicas.

A modo de hipótesis, se podría plantear, por lo menos inicialmente, que el estudio de las instancias de políticas se trata todavía de un tema reciente, que viene tomando fuerza en procesos investigativos en escenarios formativos, pero que deben continuar desarrollándose en procesos de investigación con agendas permanentes de las instituciones educativas, tanques de pensamiento y de algunas instituciones públicas, para que este tema siga madurando y aportando al mejoramiento del diseño e implementación de estas políticas en clave de *policy analysis*.

**Gráfico 15. Enfoque metodológico empleado por los investigadores en los estudios**

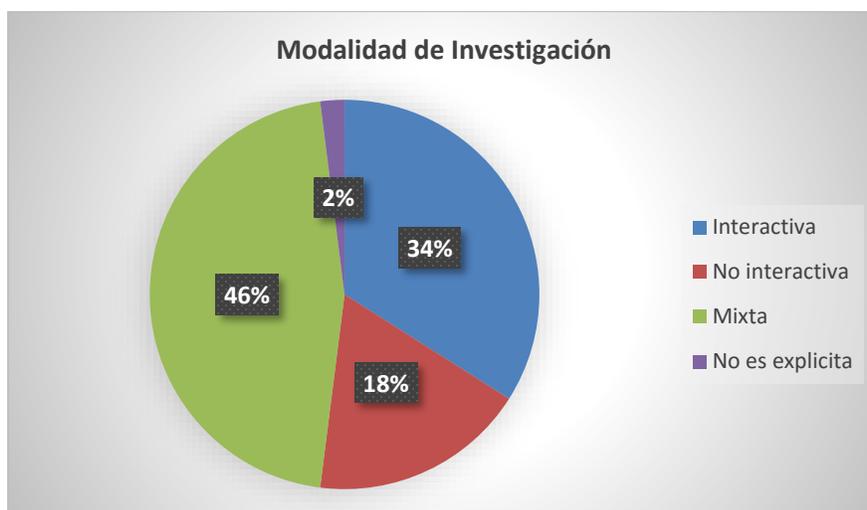


Fuente: Elaboración propia

El gráfico 15 expresa los hallazgos sobre el enfoque metodológico de los estudios analizados. Según este, el 72% de las unidades es de un enfoque cualitativo, el 26% es mixto, el 2% de

las unidades no tienen un enfoque explícito y ninguna unidad cuenta con un enfoque metodológico exclusivamente cuantitativo. Según estos hallazgos, la mayor parte de los autores realizaron sus investigaciones desde un enfoque metodológico cualitativo. Este dato es muy coherente con los objetivos de los investigadores a la hora de estudiar las instancias, donde predominan intereses sobre los procesos organizacionales, comunicacionales, participativos, deliberativos, experienciales, que son regularmente cualitativos. Por otra parte, se podría afirmar que el fortalecimiento y profundización de este objeto de estudio podría llevar a eventuales estudios cuantitativos o mixtos, que se pregunten por factores medibles, como los resultados, la eficiencia, el desempeño u otros factores de análisis de gran importancia y que son cuantificables y susceptibles de analizarse cualitativa o cuantitativamente.

**Gráfico 16. Modalidad de investigación de los estudios realizados**



Fuente: Elaboración propia

El gráfico 16 expresa los hallazgos sobre la modalidad de investigación de los estudios analizados. Según este, el 46% de las unidades tienen una modalidad de investigación mixta, el 34% es interactiva, el 18% no es interactiva y el 2% de las unidades no tienen una modalidad de investigación explícita. Según estos hallazgos, casi la mitad de los autores

realizaron sus investigaciones desde una modalidad de investigación mixta, ósea que su trabajo lo desarrollaron bajo las modalidades de investigación interactiva y no interactiva. Este dato es importante, en cuanto muestra variedad en la forma como se abordan las instancias, siendo muy importante no quedarse solo en su estudio normativo, sino acudir también a lo experiencial.

## **2.2 Análisis de contenido de los estudios<sup>6</sup>**

Una vez identificados los atributos generales de estos estudios, se deben reconocer ahora sus principales objetivos en cuanto al estudio de las instancias de política pública, ya sea su objetivo principal o secundario, así como los referentes teóricos empleados por los autores para abordarlas, las metodologías utilizadas, los principales hallazgos a los cuales llegaron sus estudios y las conclusiones que de estos se derivaron. Este análisis de contenido se hace mediante un análisis intertextual, que permite reconocer los atributos de fondo de estos estudios sobre instancias de políticas, identificando coincidencias y contrastes entre ellos, lo cual genera una panorámica más completa para ir contorneando el estado del arte.

### **2.2.1 Los objetivos de los estudios: intereses diversos y el estudio de las instancias como objetivo secundario.**

El análisis de los objetivos de la literatura consultada arroja una pluralidad de intenciones por parte de los investigadores, académicos y centros de investigación al momento de estudiar las instancias (mesas, comisiones, consejos y comités). En un primer momento, según el tipo de instancia analizada, se encuentra una predilección por enmarcar el análisis en su operatividad, sus relaciones interorganizacionales y la evaluación de la participación de los sectores sociales y ciudadanos convocados (adultos mayores, mujeres, población LGBTI, afrodescendientes y víctimas). Asimismo, los objetivos también se centran en describir el

---

<sup>6</sup> Aclaración metodológica: a pesar de que se contempló inicialmente, se consideró inconveniente hacer un relacionamiento individual de los autores y los textos en los hallazgos en general y en el análisis de contenido en particular, dado que hacerlo así habría extendido de manera considerable el texto. Teniendo presente que se trata de un artículo, esta decisión permitió que el mismo expresara síntesis, más que relacionamientos detallados de los autores que decían una cosa u otra.

impacto de las instancias en la construcción de gobernanza en torno a políticas públicas poblacionales (jóvenes, víctimas y afrodescendientes) caracterizando los actores participantes, su importancia en el diseño metodológico de la política y en menor medida evalúa su proceso de conformación (solo se hace referencia a un protocolo de participación en toda la literatura consultada).

Otro aspecto reiterativo en los objetivos que tenían gran parte de los autores a la hora de abordar estas instancias tiene que ver con determinar el nivel de apropiación e involucramiento de la sociedad civil en dichos escenarios, es decir, caracterizar el grado de participación según los sectores convocados, su dinámica interna de organización (con un énfasis especial en los trabajos que estudiaron las instancias relativas a población afrodescendiente) y su fortalecimiento por parte de la institucionalidad (especialmente en los Consejos Municipales de Juventud que fue la instancia más encontrada en el rastreo).

Por otra parte, se encontró que en algunos estudios la instancia solo se estudia de forma complementaria, secundaria o incluso a veces residual como una estructura organizativa que sirve de soporte al diseño de la política pública, pero no se entra a problematizar su conformación, sus alcances, sus dinámicas o el nivel de participación o importancia (especialmente en los trabajos que estudian las mesas de la estrategia de municipios saludables).

En otros casos se evidenció el interés por estudiar la incidencia de movimientos organizados (víctimas y feministas) en la capacidad de posicionar agendas y su impacto en el diseño de los planes de gobierno; desde esa óptica las instancias son presentadas como escenarios ya sea temporales o formales en un proceso de mayor amplitud. Solo en las unidades referentes a la Mesa Central de Concertación y el Comité de Seguimiento y Evaluación a la Inversión en Regalías se reconoció un interés por parte de los investigadores por describir con mucho detenimiento el proceso de conformación, organización, articulación y el nivel de diálogo intersectorial. En algunas de las unidades los investigadores se dedicaron a describir la instancia como parte de un proceso de territorialización o transversalización (especialmente en políticas públicas de género y diversidad), es decir, la instancia es vista como un aspecto coyuntural en el marco de un proceso más amplio y complejo.

Finalmente, como varias de las instancias estudiadas son reguladas por una normativa (acuerdo, ordenanza, decreto, ley, etc.) los autores no se detienen a examinar su proceso de conformación (en su gran mayoría explícito en la normativa) sino que enfocan su investigación en las dinámicas internas de participación de los sectores convocados, la conformación de ejes o grupos de trabajo y la relación con actores institucionales. Esta es una evidencia del carácter politológico de los estudios caracterizados.

Desde los estudios de gobernanza en red, se puede concluir, que la base de las unidades referenciadas, cuentan con un abordaje diverso y con poco énfasis por parte de los estudios por establecer una correlación analítica entre las instancias de políticas públicas y las dinámicas de gobernanza. Las instancias no se configuran como objeto central de la investigación al momento de reflexionar sobre la gobernanza en los procesos de toma de decisiones para el diseño, ejecución o evaluación de una política pública. El presente estado del arte busca acercar ese horizonte a la comunidad académica proponiendo las instancias como objeto central de estudio y la gobernanza en red como eje transversal de reflexión.

### **2.2.2 Los referentes teóricos de los estudios: abordajes desde la Ciencia Política con aportes teóricos de otras disciplinas**

A partir de la sistematización de las unidades bibliográficas consultadas se concluye que la gran mayoría de referentes teóricos se relacionan directa o indirectamente con teorías de políticas públicas, participación (tanto ciudadana como política) y enfoques sociológicos. Desde la Ciencia Política, a partir del estudio de las políticas públicas, se encuentran fundamentos teóricos provenientes del análisis de redes, de la gobernanza y la gobernabilidad, el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP), la gestión asociada, las teorías de la movilización de recursos, la teoría de la Ventana de Oportunidad, el modelo “del cesto de basura”, la gestión social, etnografía de las políticas públicas y las estructura de oportunidades políticas. Es decir, al ser trabajos que se detienen a analizar la conformación, impacto o desarrollo de diferentes instancias (comités, comisiones, consejos y mesas) en lo relativo a una política pública específica, las teorías que describen y teorizan sobre las dinámicas de la gestión pública, las redes de políticas públicas, la movilización ciudadana y

las oportunidades políticas son las más constantes. Asimismo, la definición de política pública como categoría de análisis se tornan frecuente en el marco teórico-conceptual de los estudios.

Por otro lado, también se encuentran teorías y enfoques de otras disciplinas, especialmente de la sociología y la psicología. Desde la sociología se reconocieron principalmente los siguientes autores y enfoques: la noción de agente según Giddens, la Teoría Crítica Social de Boaventura de Sousa Santos, el enfoque sistémico-ecológico que se entiende como proyecto de intervención social con propósitos concretos de cambio y el análisis de los Nuevos Movimientos Sociales; desde la psicología se encontró la Psicología comunitaria a partir del Modelo Socio-Comunitario de Irma Serrano-García (a partir del estudio de un Consejo Municipal de Juventud ) y la participación simbólica; desde la economía se retoma a Amartya Sen con el carácter simultáneo, múltiple y contextual de las identidades (a partir del estudio de la mesa de concertación afrodescendiente – y desde la sociología se referencia a Habermas y su teoría de acción comunicativa.

Si bien las teorías de las políticas públicas (en cuanto a su definición, enfoques y tradiciones) constituyen el referente teórico de mayor presencia en los estudios, la participación también se configura como uno de los conceptos más abordados y discutidos desde una amplia gama de autores. Algo comprensible dada la naturaleza de los procesos o las instancias estudiadas. La participación se entiende en esos estudios como un conjunto de actividades de interrelación entre los miembros de una sociedad, tendiendo a los fines de acción gubernamental o a la noción de gobernabilidad (en relación directa con la política pública), los procesos organizativos y participativos en política social, el proceso de democratización de la gestión pública (desde el estudio de una política pública de género) y los ámbitos de cambio social sobre las estructuras tradicionales de poder desde Giddens.

Finalmente, en algunas de las unidades no es muy profundo el tratamiento teórico presentado por los autores (en otros es inexistente), pero se abordan conceptos como descentralización, multiculturalismo y *affirmative action*, incidencia y sociedad civil, gobernanza local y políticas públicas étnicas-raciales.

Conceptualmente queda claro que las instancias de políticas públicas se han abordado desde una multiplicidad de disciplinas y teorías. Sin embargo, según las unidades de análisis consultadas, se concluye que desde la Ciencia Política se han construido la mayor cantidad de reflexiones y análisis académicos. Los aportes teóricos de otras disciplinas no solo enriquecen las reflexiones, sino que amplían la perspectiva analítica estableciendo un dialogo interdisciplinar y un abordaje dinámico. Se torna necesario consolidar líneas de estudios, referentes teóricos y marcos analíticos autónomos para que se empiece a vislumbrar una tradición que configure las instancias de políticas públicas como objeto central de estudio desde la academia colombiana.

### **2.2.3 Los hallazgos de los estudios: la importancia de la coordinación interinstitucional y la participación ciudadana.**

Gran parte de las unidades bibliográficas consultadas hacen énfasis en la experiencia de participación, socialización y conformación de las diferentes instancias (comités, comisiones, consejos y mesas) evidenciando sus principales logros y dificultades. Así las cosas, la participación se configura como una categoría teórica de mucha amplitud que cobra sentido práctico según cada experiencia estudiada.

Por ejemplo, del Consejo Local de Sabios de Teusaquillo se concluye que la instancia influyó en el proceso de toma de decisiones en la comunidad profundizando la democratización en la localidad y elevando sus niveles de organización. Apreciación positiva que da cuenta de la institucionalización, enraizamiento y credibilidad de la comunidad en la instancia convirtiéndolo en un espacio efectivo de toma de decisiones. A contrario sensu, en otras unidades se problematiza la metodología de concertación que se percibe como lenta o poco efectiva; sobre la Mesa de Participación de Víctimas en Cali se afirma que los principales problemas en su funcionamiento se concentraron en la poca socialización del Protocolo de Participación (algo que impidió el ingreso de nuevas personas), en la presencia de liderazgos percibidos como politizados y en el nulo conocimiento de los funcionarios participantes de la normativa en temas de víctimas y las directrices nacionales.

Se identifican aspectos relativos al nivel de diálogo interinstitucional, la territorialización (especialmente en políticas de género y diversidad) y la capacidad de incidencia de las instancias en dinámicas de gobernanza y gobernabilidad. En ese sentido, evaluar la vinculación de los sectores sociales y ciudadanos resulta central; por ejemplo, sobre el Consejo Municipal de Juventud (una de las instancias con mayor prevalencia en la literatura consultada) se describe en varias oportunidades su importancia al momento de empoderar a los jóvenes, impulsar espacios conjuntos de participación y crear agendas comunes en torno a temas económicos, sociales y políticos. Escenario muy similar al identificado respecto a otra instancia con mucha prevalencia en la literatura consultada: las Mesas de género, diversidad y de confluencia de la población LGTBI.

En el caso de los autores que analizaron sus hallazgos bajo el lente de la gestión, el buen gobierno o la gobernanza, se asumen diferentes líneas de análisis según la instancia estudiada y su correlación con el marco teórico-conceptual presentado por el autor en el cuerpo argumental de la unidad. Un ejemplo de un tratamiento novedoso del enfoque de gobernanza se presenta con el análisis de la Comisión Tripartita, instancia de convergencia entre el sector público y privado; esta Comisión resulta particularmente interesante para efectos del presente trabajo de investigación porque se concibe como una nueva herramienta de gestión, caracterizada por no estar burocratizados y dinamizar relaciones de diálogo intersectorial que buscan fortalecer la capacidad de articulación de las instituciones públicas y a partir de allí convocar al sector privado. En esta unidad se cruzan analíticamente algunas de las principales categorías identificadas en el estado de arte.

En ciertos casos las instancias se configuran como un instrumento clave para posicionar agendas (por ejemplo, la Mesa de Mujeres y Diversidad durante la alcaldía de Luis Eduardo Garzón en Bogotá). En otros, es la consecuencia de la introducción de la gobernanza en un sector específico de la economía. Por ejemplo, el Comité de Seguimiento y Evaluación a la Inversión en Regalías (CSIR) se presentó como una instancia configurada a partir de la relación entre la sociedad civil, el Estado y el mercado, el objetivo de la instancia (financiada por las empresas petroleras) consistió en concertar la inversión de regalías en zonas petrolíferas, construir marcos de vigilancia en la ejecución de las obras, formar líderes y apoyar en la elaboración de audiencias de rendición de cuentas.

El aporte de la instancia según la política pública se relaciona directamente con su competencia territorial, es decir, al ser una instancia local, municipal, regional o nacional la política pública se circunscribe a objetivos específicos, evidenciado un importante grado de territorialización así la política pública tenga un componente nacional. Según la instancia emergen una serie de hallazgos que en su gran mayoría reflejan las principales fortalezas, alcances, niveles de gobernabilidad, diálogo entre sectores sociales y sus dificultades. Dos hallazgos son constantes: 1) las reflexiones sobre el nivel de coordinación institucional o interinstitucional, 2) y sobre la concurrencia y la participación.

El papel de la administración resulta crucial porque puede dinamizar la participación de los sectores convocados propiciando un constructivo diálogo intersectorial; sin embargo, en algunos estudios se enunciaron dificultades presentadas durante el proceso de coordinación en las instancias a raíz de un apoyo a destiempo por parte de la administración, debido al bajo nivel de cohesión entre los sectores administrativos con responsabilidad compartida en la instancia, al precario conocimiento por parte de los funcionarios de la legislación o normativa asociada a la política pública, o, por la ausencia de concertación con sectores que previamente no hubieran participado en espacios convocados por la administración.

El nivel de concurrencia y participación en las instancias depende de múltiples variables sociales, económicas y políticas. En un primer momento, la forma como se establece el protocolo de convocatoria y conformación resulta clave, ya que puede acercar a actores sin mayor conocimiento de la instancia a los espacios iniciales de socialización. Asimismo, el diálogo con sectores previamente organizados (siendo los juveniles y de mujeres los más identificados en el rastreo) permite aprovechar una capacidad organizativa instalada, sin embargo, se corre el riesgo de caer en la lógica de “los mismos con las mismas”, impidiendo que se acerquen nuevos sectores que tal vez no tienen un elevado nivel de organización (ya sea porque son muy recientes, pequeños o simplemente coyunturales). Finalmente, la percepción de la ciudadanía sobre la efectividad de las instancias termina impactando en su conformación, ya que al no ser percibidas como la caja de resonancia de la administración o su espacio de validación le permite elevar su credibilidad e influir tanto en el nivel de participación como de concurrencia.

En conclusión, las instancias de políticas públicas se deben abordar como escenarios reales de construcción ciudadana, es decir, como plataformas de socialización y concertación que permitan que los diferentes sectores sociales y ciudadanos impactados, positiva o negativamente, puedan contar con todas las garantías para participar en el diseño, ejecución o evaluación de la política pública. Asimismo, cualificar los niveles de coordinación interinstitucional para que las instancias no sean percibidas como "ruedas sueltas" o espacios sin mayor capacidad de incidencia (un canto a la bandera), esta coordinación debe estar orientada a concertar objetivos transversales que se vean materializados en una acción coordinada y conjunta por parte de todos los sectores institucionales, sociales y ciudadanos involucrados.

#### **2.2.4 Las conclusiones de los estudios: adecuaciones a las instancias y la importancia de los procesos organizativos en el desarrollo de las instancias.**

Las conclusiones que esbozan las 50 unidades bibliográficas consultadas son muy diversas. Algunas conclusiones son de carácter indicativo y señalan ajustes en la metodología de funcionamiento de las instancias, que eventualmente podrían fortalecer los procesos de convocatoria, participación y organización interna de las mismas. Igualmente, señalan aspectos contextuales que posibilitaron la adecuada participación de actores de la sociedad civil y la institucionalidad en los espacios; por ejemplo, del Consejo Local de Sabios de Teusaquillo se concluye que no tiene intereses clientelares, lo que facilitó su autonomía y organización. Es importante comprender el rol de estas dimensiones externas a las instancias ya que pueden condicionar o dinamizar su capacidad organizativa. En esa línea, uno de los trabajos permitió comprender cómo en la medida en que exista una clara intención por parte de la administración municipal de unir fuerzas, no solo para dinamizar, sino para apoyar, respaldar y acompañar los Consejos Municipales de Juventud, entre otros mecanismos de participación, se erige (constituye - crea) una construcción de gobernabilidad.

Asimismo, se problematiza la participación de la sociedad civil, la ciudadanía y la administración en las instancias. Por ejemplo, al analizar una Mesa de Participación de víctimas del conflicto se señala que contó con muy poco acompañamiento institucional y no

existió una continuidad en procesos de fortalecimiento en lo referente a promoción de derechos como el acceso a la justicia, participación, liderazgo, reparación, verdad, y estructuración/análisis de proyectos para ser discutidos con las entidades gubernamentales. Aprovechar de la mejor forma una capacidad ya instalada por organizaciones de base resulta importante al momento de establecer un criterio de convocatoria y socialización en las instancias. Al describir los jóvenes que participan en el Consejo de Juventud instalado en la localidad de Ciudad Bolívar se menciona que todos están vinculados a organizaciones culturales o comunitarias de la localidad. Articular estos procesos a las instancias es una de las mayores enseñanzas que deja la literatura consultada.

Desde el punto de vista metodológico también es muy importante que las instancias puedan desarrollar, más allá de un reglamento concertado, espacios de difusión de la información relacionada con reuniones, jornadas de trabajo y acciones a adelantar, socialización de los resultados y logros obtenidos durante el proceso de conformación. Aspectos que podrían redundar el mayor interés o involucramiento por parte de los sectores sociales previamente organizados y la ciudadanía en general. La práctica pedagógica en torno a la importancia de estos espacios también se configura como una constante en algunas de las conclusiones, a propósito, sobre los Consejos de Juventud una de las conclusiones más críticas sustenta que son instancias insuficientes al no ser un escenario legítimo para ejercer la participación ciudadana o facilitar el acceso a la institucionalidad gubernamental.

El papel de la sociedad civil, la academia y los sectores que promueven espacios de concertación y diálogo que desembocan en la creación o mejoramiento de alguna instancia, también resulta de suma importancia entre las conclusiones de los estudios. Sobre las Mesas Ambientales del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, por ejemplo, el autor destaca la relevancia de los espacios académicos en su proceso de institucionalización, resaltando que fue a partir de un estudio adelantado por la Universidad de Antioquia en 2004 que se identificaron sus falencias organizativas y las causas estructurales de su bajo nivel de formalización, esta investigación permitió posteriormente reconfigurar y mejorar la intencionalidad de las mesas como espacios de gestión, diálogo, formación y control ambiental. En este sentido, se ve el papel que la academia puede desempeñar frente a los procesos de participación ciudadana.

En síntesis, las instancias de políticas públicas son espacios susceptibles de ser fortalecidos y mejorados en sus prácticas organizativas. Las conclusiones derivadas de las 50 unidades de análisis arrojan unas líneas generales y secundarias de reflexión que permiten comprender los elementos que deben ser adecuados para que las instancias se puedan consolidar como espacios decisivos en las dinámicas de gobernanza en red. La dimensión empírica de las anteriores conclusiones debe ser leída bajo el prisma de un conocimiento acumulado orientado a su fortalecimiento y especialmente a la vinculación del capital social organizativo.

### **3. Análisis y reflexiones extratextuales: el estado del conocimiento sobre las instancias de políticas públicas en Colombia desde una mirada de la gobernanza en red y la participación ciudadana**

Analizando el conocimiento generado por los autores sobre las instancias se evidencia que de diferentes maneras estas se integran a un marco de redes plurales, flexibles y reflexivas como actores de las políticas públicas (Jessop, 2002). Tanto los consejos, las mesas, los comités y las comisiones se presentan como escenarios determinados en un proceso más amplio y dinámico de diseño, adopción, gestión, ejecución o evaluación de una política pública; concentrándose la mayor parte de ellas sobre todo en los procesos de diagnóstico participativo de los problemas públicos y de diseño participativo de las políticas (fase ex-ante de la implementación de la política pública) donde los sectores convocados confluyen en la construcción participativa de las políticas. Así, las instancias se articulan a la gobernanza en red al convertirse en escenarios donde se encuentran actores institucionales y no institucionales (incluyendo al mercado) en relacionamientos que acercan el Estado a la sociedad, al menos, en la construcción de respuestas que en forma de políticas públicas buscan resolver situaciones socialmente consideradas como problemáticas.

La concentración de las instancias (entre consejos, mesas, comités y comisiones) en la fase ex-ante de la política pública, obedece a la exigencia metodológica por parte de los tomadores de decisiones de contar con un diagnóstico adecuado e incluyente con las visiones de los diferentes actores convocados. La calidad de los diagnóstico depende del tipo de

actores convocados, los acuerdos iniciales sobre los objetivos a corto, mediano y largo plazo de la política pública en relación con la instancia y, su capacidad de incidencia en la estructuración de la política pública (este componente se abordara más adelante). Sin embargo, una política pública no se detiene en su fase de diseño ya que este solo es el punto de partida para la ejecución y posterior evaluación.

Comprendiendo la importancia de monitorear o evaluar la ejecución de la política pública, que no puede estar exenta de problemas o la necesidad de elaborar nuevos diagnósticos de forma parcial o total, resulta llamativo que no se identificaron desde las unidades de análisis muchas instancias con la función de velar por el monitoreo o veeduría de la política pública en la fase de ejecución. Al parecer, un seguimiento concomitante durante la ejecución no resulta prioritaria desde las instancias ya que en su gran mayoría son creadas o convocadas para facilitar el diagnóstico o el diseño (o dirimir tensiones o coyunturas derivadas de la ejecución). No se encontró una explicación teórica o empírica que conllevara a concluir que la ausencia de instancias encargadas de monitorear la ejecución de la política pública se deba a consideraciones técnicas, políticas o sociales. Aspecto que lleva a problematizar la vocación de permanencia de las instancias, es decir, sobre su temporalidad más allá de la conclusión de la fase ex-ante en el diseño de la política pública.

Al momento de analizar las instancias como escenarios de gobernanza en red que permiten las confluencias de múltiples actores institucionales y no institucionales, se torna necesario precisar el proceso inicial de convocatoria para así lograr una participación ordenada, equilibrada y simétrica por parte de los múltiples actores convocados. Así, las instancias se pueden configurar en verdaderos espacios de concertación en la elaboración de diagnósticos que agrupen los intereses, motivaciones e intencionalidades de una serie de actores que desde el principio tengan claridad sobre sus responsabilidades, compromisos y obligaciones. Desde el principio es muy importante especificar los alcances reales de las instancias para evitar falsas expectativas (sobredimensionadas por la falta o exceso de información) o que en el camino muchos de los interesados pierdan la motivación para continuar asistiendo. La coordinación al interior de la instancia también resulta fundamental para cualificar a los participantes en una dinámica organizativa propositiva, integral y favorable a la adecuada estructuración o evaluación de la política pública.

Desde el análisis de las instancias a partir de las relaciones intergubernamentales prima la autonomía de las entidades territoriales subnacionales, es decir, de las gobernaciones y las alcaldías al momento de considerar los actores convocados a participar en la instancia. Los entes territoriales son autónomos en la posibilidad de ampliar la composición a otros actores (que forman parte de la jurisdicción territorial y cuya participación resulta relevante como las minorías étnicas, sexuales o raciales), autonomía que refuerza el principio de descentralización política y administrativa consagrado en la Constitución Política de 1991 en el caso colombiano, permitiendo que las instancias se configuren como escenarios que realmente respondan a las demandas y exigencias de la ciudadanía en torno alguna política pública específica y que no dependa de las dinámicas previamente establecidas en otras instancias de carácter regional o nacional.

Retomando los modelos presentados por Olga Lucia Zapata en la reflexión sobre las relaciones intergubernamentales, el más ajustado a la mayoría de las instancias rastreadas desde las unidades de análisis, es el de la autoridad coordinada, ya que sobresalen las relaciones multinivel independientes y especialmente autónomas entre los diferentes niveles territoriales de gobierno

A partir del instrumental conceptual seleccionado en la presente investigación al momento de teorizar las relaciones intergubernamentales se identificaron dos condiciones claves, según Jacint Jordana, para entender la descentralización y su relación con las instancias de políticas públicas: 1). Visibilización de los gobiernos locales y regionales y, 2). Mayor control ciudadano.

Dado que muchas de las instancias buscan dinamizar las propuestas u objetivos transversales concertados por una entidad territorial desde un plan de desarrollo de carácter local o municipal, se convierten en escenarios que le permiten a las administraciones locales o regionales mostrar resultados parciales o proponer soluciones para mejorar sus indicadores en materia de participación o gestión pública. Esta visibilidad puede estar presente en el proceso de rendición de cuentas o accountability y en la forma como los niveles territoriales de gobierno buscan acercarse a la ciudadanía en aras de mostrar resultados. El mayor riesgo desde esta condición es caer en la instrumentalización de las instancias como espacios de legitimación de las administraciones. Asimismo, ya que las instancias son diseñadas para

convocar actores y establecer concertaciones en torno a la acción pública del Estado, eventualmente permiten hacer un mayor control ciudadano a la administración, sus dependencias o exigir la articulación entre los niveles de gobierno conforme lo amerite el diseño integral de la política pública.

Retomando las relaciones intersectoriales desde el plano extragubernamental según lo planteado por Cunill Grau, los estudios de las instancias de políticas públicas no reflejan, por ahora, grandes ejes articuladores en la relación Estado-Mercado-Sociedad Civil; la relación intersectorial identificada se traza sobre todo desde las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil (más precisamente grupos específicos de representación de poblaciones, sectores sociales, territorios o grupos de interés), pero el Mercado no se considera como un actor decisivo debido a dos aspectos: 1). La mayor parte de los estudios no abordan los casos en los que sí están los actores del mercado, como las políticas económicas; 2). Los escenarios de encuentro entre los 3 grandes actores son pocos, ya que en política social se encuentra sobre todo Estado y sectores sociales, y en política económica Estado y mercado, pero se excluye uno u otro dependiendo del tipo de política pública. Las anteriores consideraciones se dan desde el plano hipotético, dado que la concentración de las unidades en políticas de corte social no permite hacer un balance estructural sobre la participación del Mercado en las instancias de políticas públicas.

Desde la dimensión intersectorial (intragubernamental) el análisis se complejiza, porque a pesar que las instancias se relacionan con alguno de los 24 sectores de desarrollo administrativo que hay en Colombia, la relación se estableció de forma interpretativa en la construcción de la sistematización, ya que los autores consultados desde las unidades de análisis no presentan grados o criterios de relacionamiento gubernamental a partir del nivel nacional, regional-departamental, municipal o local . Este es un de los aspectos donde se torna necesario profundizar en los futuros estudios por parte de la academia colombiana y que este estado del arte solo pretende enunciar mas no desarrollar dada la poca información que hay disponible.

Por otro lado, analizando la colaboración entre actores estatales y no estatales, se concluye que, en términos generales, son relaciones transversalizadas por el diálogo en momentos específicos de las fases iniciales de la política pública pero que no llegan a tocar aspectos de

orden fiscal o presupuestario, es decir, en esencia es una relación vertical desde un punto de vista financiero porque es el Estado quien impone las condiciones de diálogo con la imposición de un marco fiscal de mediano plazo (en el caso colombiano) y los actores convocados solo surten una discusión desde el plano social o político. A no ser que quede expresamente consagrado en los objetivos iniciales en las instancias no hay mayor posibilidad de movilizar o priorizar presupuestos, ya que su capacidad de acción en ese sentido se encuentra direccionada por lo establecido por la administración nacional, regional, municipal o local en los diferentes planes de desarrollo o desde el presupuesto general en cuanto a gasto público, llevando a concluir que en términos fiscales la gran mayoría de instancias son de consulta o deliberación y no de decisión o gestión conjunta.

Este último aspecto también se encuentra ligado a la vigencia o ejecución de un plan de desarrollo, carta de navegación de los niveles de gobierno que orientan las políticas públicas a escala territorial desde unos objetivos estratégicos, con el cambio de administración en lo local, municipal, regional o nacional se puede afectar la continuidad de las instancias dado que los objetivos de la administración entrante pueden diferir de la anterior. Esto se configura como variable importante para caracterizar a las instancias ya que el cambio de gobierno en cualquier nivel territorial en una dinámica política puede afectar estructuralmente la continuidad de un proceso de participación y gobierno en red, asimismo, como en su gran mayoría las instancias consultadas en las unidades de análisis son de carácter local o municipal su continuidad depende, en gran medida, de la voluntad de los actores políticos.

En la presente investigación también se identificaron tres elementos claves para comprender las instancias como instrumentos de gobernanza (para la toma de decisiones) y su relación con la participación ciudadana.

El primero pasa por determinar su nivel de incidencia efectiva (entendiendo incidencia como impacto en sentido positivo) en el desarrollo de la política pública, esto resulta relevante porque permite verificar si son escenarios determinantes en el diseño, ejecución o evaluación de una política pública. En algunas unidades de análisis las instancias son presentadas como escenarios para impulsar espacios de formación ciudadana (fomentado la gestión comunitaria como en el caso del Consejo de Sabios de Teusaquillo) o mejorar indicadores de participación a escala territorial, especialmente cuando son de carácter local o municipal, mientras que

otras fueron percibidas como un “canto a la bandera” debido a su poca influencia en los tomadores de decisiones o simplemente como espacios instrumentalizados por sectores o administraciones territoriales de carácter ejecutivo (presidencia, gobernaciones, alcaldías y juntas administradoras locales) en aras de mostrar resultados. Para llegar a una reflexión más precisa en este punto se torna necesario construir un conjunto de indicadores que posibilite medir el nivel de incidencia efectiva de las instancias en las diferentes fases de la política pública, ya que se evidenció que en este punto priman las apreciaciones subjetivas de los actores participantes.

El segundo, hace referencia a la naturaleza de la política pública, haciendo énfasis en el sector social o grupo poblacional al que se dirige la acción del Estado. A la luz de las unidades de análisis se identificó una concentración de las instancias de políticas públicas estudiadas en sectores de corte social direccionadas a las siguientes poblaciones específicas: mujeres, comunidad LGTBI, infancia y adolescencia, jóvenes y vejez. Tras la identificación de esos sectores se reconoció que el origen de las instancias, en cuanto a su conformación o convocatoria, responde en una gran proporción a un criterio de garantías institucionales y administrativas por parte de los niveles territoriales de gobierno (municipal, regional o nacional) para impulsar los indicadores de participación ciudadana y no tanto al resultado de la movilización o la acción colectiva autónoma de los ciudadanos que integran esos sectores. Este hallazgo implica la necesidad de profundizar en el análisis de los niveles de enraizamiento de las instancias en una lógica de abajo hacia arriba, considerando no solo la robustez de la participación ciudadana, sino el carácter determinante de ese tipo de escenarios en la construcción de políticas públicas desde la movilización de los sectores ciudadanos.

Un tercer elemento tiene que ver precisamente con el tipo o nivel de participación de los actores convocados desde el sector social o ciudadano. Como las instancias son por naturaleza escenarios de confluencia de multiplicidad de actores en una dinámica metodológica de horizontalidad, asisten personas o delegados que tienen cierto nivel de liderazgo, representatividad o ascendencia en sus respectivas organizaciones. Por ejemplo, el presidente de una asociación de víctimas, el representante de un colectivo o el líder de alguna corporación. Cuando la política pública aborda un tema que afecta directamente a un sector social y la instancia es convocada por la institucionalidad, se torna reiterativo el

aprovechamiento de una capacidad instalada previamente por este tipo de organizaciones para convocar liderazgos reconocidos y que asuman un rol participativo; sin embargo, la principal dificultad con este tipo de convocatoria (impulsada especialmente por los niveles territoriales de gobierno) radica en que muchas personas que pueden estar interesadas en participar en la instancia y no forman parte de alguna de las organizaciones convocadas se pueda sentir excluida o marginada de un proceso que en esencia busca la concertación. Algo paradójico que da cuenta de cómo el tipo de participación o convocatoria define el alcance real de las instancias como instrumentos de gobernanza en redes.

Por otro lado, cuando una instancia es conformada o convocada se debe evaluar tanto su pertinencia temporal como su conveniencia. Todos los actores convocados deben responder colectivamente a la pregunta sobre su validez y capacidad real de incidencia. Este primer encuentro resulta muy importante porque posibilita establecer rutas iniciales de trabajo colectivo y aterrizar las expectativas de cada uno de los actores participantes, asimismo, construir un protocolo de coordinación con miras a configurar relaciones equilibradas y simétricas, ya que cuando la posición de un actor (especialmente administrativo o institucional) cobra preeminencia sobre la posición de los demás, tanto la legitimidad como la efectividad de la instancia se podría ver afectada dado que se instrumentalizaría a los intereses de un solo actor. Al momento de considerar el papel de las instancias desde la gobernanza en redes se debe partir en que son escenarios de toma de decisiones colectivas y no de socialización institucional o validación de un actor político en ejercicio del poder.

Este primer acercamiento desde la gobernanza en red y la participación ciudadana conlleva a concluir que las instancias de políticas públicas no han sido abordadas por los estudiosos como una pieza clave dentro de los análisis de la gobernanza, esto se debe a que su desarrollo en términos analíticos o conceptuales se ha detenido en su descripción como escenarios secundarios de articulación, coordinación y especialmente de participación en relación con las políticas públicas. Aunque las instancias emergen como una respuesta social para articular las diferentes posiciones o perspectivas que se tienen sobre la acción pública del Estado, desde el análisis de los hallazgos de las 50 unidades de análisis consultadas se puede concluir que no han trascendido para convertirse en espacios determinantes en el proceso de toma de decisiones o en el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales o intersectoriales,

la desconexión entre las instancias nacionales, regionales, municipales o locales que abordan un mismo componente social; por ejemplo, el Consejo Nacional de Juventud y el Consejos Municipal de Juventud, dan cuenta de un alto grado de asimetría en este tipo de relaciones y la visión de las instancias como escenarios territoriales que profundizan la descentralización.

#### **4. Conclusiones**

La Ciencia Política ha tenido y actualmente tiene un papel muy importante en la generación de conocimiento en torno al estudio inicial de las instancias de políticas públicas. En la presente investigación se construyó un estado del arte sobre la base de 50 unidades de análisis, concluyendo que el desarrollo académico sobre este tema se ha concentrado en la Ciencia Política (67% de las unidades según la sistematización). Algo que da cuenta del interés de la disciplina —en bastantes casos en diálogo con otros campos del saber y profesionales de otras áreas de conocimiento— por reflexionar y analizar los diversos componentes que estructuran estos espacios para la gobernanza en las políticas públicas.

Sin embargo, dado el carácter amplio de las temáticas que abordan las políticas públicas, que puede ir desde temas como la desigualdad social y la política económica, hasta las relaciones exteriores, resulta necesario fortalecer un diálogo disciplinar e interdisciplinar más amplio, constante y fluido, donde los marcos analíticos propios de la Ciencia Política y de otras disciplinas puedan contribuir al fortalecimiento de los procesos de gobernanza en red y participación ciudadana a través de las instancias en el diseño, adopción, gestión, ejecución o evaluación de una política, en sectores como la nutrición, la salud, el envejecimiento, género, entre muchos otros.

El rol de la Ciencia Política como disciplina humanística no se debe detener en los análisis o proyecciones académicas, sino que debe propender por el fortalecimiento de las instituciones y dinámicas organizativas (gubernamentales y no gubernamentales), siempre respetando la autonomía de los sectores que integran los diversos espacios de participación y articulación interinstitucional e intersectorial, pero, para esto se requiere primero conocer muy bien estos procesos antes de hacer recomendaciones, razón por la cual se realiza este estado del arte como un aporte.

En el análisis de los hallazgos de las 50 unidades se encontró como tendencia metodológica que muchos de los autores participaron en alguna sesión de la instancia, esto con la finalidad de fortalecer sus trabajos investigativos. Desde esta participación del investigador se torna necesario socializar con los directamente implicados (sean los participantes, organizaciones sociales o funcionarios), las principales dificultades encontradas, dado que esto podría fortalecer a futuro el desarrollo de la instancia. Coherente con esto, la socialización de los hallazgos arrojados por este artículo se realizarán por medio de su publicación en el repositorio de la Universidad de Antioquia como trabajo de grado y como insumo para el Centro de Análisis en Políticas Públicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia (CEAPP), para que esta dependencia académica continúe investigando sobre este tema y dándole un tratamiento analítico al tema, ya que el papel del investigador no se reduce simplemente al análisis una realidad concreta para cumplir con un objetivo académico, sino que también contribuye a posteriori con el fortalecimiento del proceso estudiado.

Con el rastreo y eventual selección de las 50 unidades se identificó la poca prelación de trabajos de pregrado, en varias disciplinas, en la elaboración de las investigaciones. Los pocos trabajos de pregrado dan cuenta, como se señaló en el análisis extratextual de los hallazgos, en la concentración de los estudios de posgrado (especialmente maestrías). En ese sentido, resulta muy importante que se estimule en los estudiantes de áreas como la Ciencia Política, Gobierno, Administración Pública o afines, el acercamiento teórico-práctico a las instancias de políticas públicas desde la formación en pregrado, con la finalidad de robustecer los trabajos y consolidar a largo plazo un objeto de estudio más robusto y presente en las agendas de investigación. Como la mayor parte de las unidades se direccionan al plano local, resulta necesario que los estudiantes de estas áreas reconozcan como mínimo estos espacios en sus ciudades, analicen y evalúen su nivel de participación, concurrencia, conocimiento e impacto, así será posible hacer análisis más territoriales y construir una comunidad académica local en torno al fortalecimiento de las instancias.

Dado que se identificó que una de las mayores dificultades registradas en las unidades de análisis se concentró en los problemas de socialización o participación que se dan en las instancias, resulta necesario construir diferentes protocolos o guías institucionales, técnicas,

metodológicas y conceptuales, para orientar el desarrollo específico de cada instancia. Con protocolos se hace referencia aquí a los acuerdos mínimos entre todos los sectores participantes en la instancia donde se establezcan criterios básicos de socialización, participación y concertación. Se considera importante trazar una ruta de investigación sobre el abordaje empírico de los protocolos en otros países (en las fases de rastreo se encontraron unidades en ese sentido que no fueron seleccionadas debido a que el centro del trabajo era Colombia) que permitan sentar las bases de un estudio comparado a nivel regional (comparativamente con México y Brasil ya que fueron los países donde se notó mayor cantidad de estudios) que midan el grado de avance, semejanzas y diferencias que hay en los países latinoamericanos en el estudio o análisis descriptivo de las instancias.

A partir de las conclusiones de algunas unidades de análisis se puede afirmar de forma parcial o hipotética que el desconocimiento que tiene la ciudadanía sobre las instancias de políticas públicas es considerablemente alto. Este nivel de desconocimiento, que se puede explicar por falta de interés en lo público, desinformación o desconfianza en espacios institucionales, impacta directamente sobre el nivel de participación o concurrencia de las instancias, aunque también se puede deber a otros factores. En el análisis intertextual de las 50 unidades se encontró que la baja participación en algunas instancias obedece a la falta de una adecuada campaña de visibilidad que acerque a los sectores sociales a las instancias y eventualmente se conviertan en participantes activos. Resulta necesario que en futuras líneas de investigación se estudie el nivel de apatía política, formación ciudadana y cultura política con el nivel de institucionalización de las instancias, así se podrían establecer criterios analíticos que puedan orientar hipótesis más precisas sobre la apropiación de las instancias a partir de los escenarios territoriales (nacional, departamental-regional y local).

En la construcción de la matriz categorial del estado del arte emergieron categorías de primer, segundo y tercer orden. Estas categorías fueron el resultado del análisis del marco-teórico-conceptual, preguntas y objetivos de las unidades. Con la presente investigación, se presenta a la comunidad académica colombiana el primer sistema categorial construido sobre el estudio de las instancias de políticas públicas, proponiendo rutas de análisis desde la gobernanza en red, la intergubernamentalidad y la intersectorialidad, desde estas tres categorías orientadoras se adelantó un análisis estructural. Así las cosas, resulta necesario

expandir o proponer nuevas categorías que puedan robustecer un sistema categorial que le sea funcional a investigadores en futuros estudios sobre las instancias de política pública.

Como los comités y los consejos fueron los dos tipos de instancias con mayor prevalencia, representando el 78% sobre la totalidad de las unidades seleccionadas, es importante determinar una ruta de investigación sobre las mesas y las comisiones evaluando su temporalidad, objetivos de creación y efectividad. Desde esa ruta de investigación se deberán establecer criterios que permitan distinguir las diferentes instancias desde su composición, conformación, funcionalidad, proceso organizativo y metodologías, buscando establecer grados empíricos de relación y diferencia. Comprender el sentido general de las instancias es un primer antecedente que el actual estado del arte ofrece a la comunidad académica, investigar la particularidad o especificidad de un comité, consejo, comisión y mesa debe ser una ruta que se puedan trazar desde futuras investigaciones. Así se empezará a construir una tradición en el estudio de las instancias y generar nuevo conocimiento en este tema.

### **Referencias bibliográficas**

Aristizábal, M. N., Galeano, M. E.; (2008). Cómo se construye un sistema categorial. La experiencia de la investigación: caracterización y significado de las prácticas académicas en la Universidad de Antioquia, sede central 2007-2008. Estudios de Derecho -Estud. Derecho- Vol. LXV. N° 145. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad de Antioquia. Medellín. Colombia. 164-187.

Canto, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. Política y Cultura, núm. 30, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco Distrito Federal, México. pp. 9-37.

Cuervo R. J. I. (2015). "Ensayos sobre políticas públicas II," Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, number 91, October.

Cunill, N. (2004). Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico. Instituto de investigaciones sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. 57 – 76.

Cunill, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile. 1-52.

Gómez, V. M., Galeano H. C. y Jaramillo M. D. A. (2015). El estado del arte: una metodología de investigación. Revista Colombiana de Ciencias Sociales, 6(2), 423-442.

Jaime, F.M., Dufour, G., Alessandro, M. & Amaya, P. (2013) Introducción al análisis de políticas públicas - 1ª ed. - Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche, 1-240.

Jessop, B., (2002). Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. Manchester: Manchester University 1-23.

Jordana, J., (2001). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional. Banco Interamericano de Desarrollo - Serie de Documentos de Trabajo I-22 UE. 1-117.

Londoño, O., Maldonado, L. Y Calderón, L. (2016) Guía para construir Estados del Arte. International Corporation of Network of Knowledge, ICONK. 1-66.

Murcia, J. A. (2017). La construcción del sistema categorial en la investigación: pistas metodológicas a partir del estudio de una política pública. *Estudios de Derecho*, 74 (163). 75-106

Peters, G., & Pierre, J. (2000). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? *Governance, Politics a the State*, London: MacMillan Press Ltd., La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. — 1.ª ed. — Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. 37-56.

Roth, A. N., (2002) Políticas Publicas formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora – Universidad Nacional de Colombia. 1-219.

Vásquez, C. A., (2010). El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades. *Estudios de Derecho*, Vol. LXVII. N° 149, junio 2010. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad de Antioquia. Medellín. Colombia, 243 – 260.

Zapata, O., (2014). La primacía Municipalista en las relaciones entre niveles de gobierno en Colombia. *RIEM*, año V, N° 9, pp. 9-35.

Ziccardi, A., (2004). Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local. Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Sociales Circuito Mario de la Cueva s.n., Ciudad Universitaria c.p. 04510, México, D.F. Instituto Nacional de Desarrollo Social Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.

Zurbriggen, C., (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos (Méx.)* vol.24 no.66 México may./ago. 2011.