

BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LOS LÍMITES Y LAS POSIBILIDADES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES EN COLOMBIA*

JONATHAN ALEJANDRO MURCIA**

RESUMEN

Las características administrativas, políticas y fiscales de las territorialidades en Colombia constituyen un campo particular para el surgimiento y análisis de políticas públicas departamentales y municipales. Este brevísimo artículo pretende esbozar, a modo de reflexión, algunas problemáticas asociadas a las posibilidades y a los límites que tienen en este país las prácticas de gobierno por políticas públicas—especialmente desde una perspectiva territorial—, vistas estas últimas desde un enfoque amplio de lo público, de acuerdo con Nora Rabotnikof, como lo común, lo manifiesto y lo accesible. Se parte entonces de elaborar un pequeño contexto en el marco de la reestructuración del Estado colombiano posterior a la creación de una nueva Constitución Política a comienzos de la década de los noventa del siglo pasado. Posteriormente, se analizan algunos límites y posibilidades de las políticas públicas territoriales en Colombia expresados en cuatro discusiones elementales: 1) La relativa autonomía administrativa y fiscal de los territorios para diseñar e implementar políticas públicas, 2) Las políticas públicas territoriales en contextos de conflicto armado, 3) Las distancias entre el discurso político y la praxis gubernamental, y 4) La persistente confusión entre políticas públicas y algunos instrumentos jurídicos y de gobierno. Por último, se presentan a modo de conclusión algunas consideraciones y precisiones finales frente al tema central del artículo.

PALABRAS CLAVE

Políticas Públicas Territoriales; Actores Políticos; Sociedad Civil; Gobierno; Colombia.

* Este artículo expresa algunos resultados parciales del proyecto de investigación *Estado del Arte sobre la relación Acción colectiva y Políticas Públicas*. Financiado por el CODI y el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

** Politólogo egresado del pregrado de Ciencia Política de la Universidad de Antioquia. Docente de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, UdeA. Investigador asociado del Instituto de Estudios Políticos, UdeA. Correo electrónico: maquiavelo_184@hotmail.com

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Murcia, Jonathan Alejandro. (2012). *Breves consideraciones sobre los límites y las posibilidades de las políticas públicas territoriales en Colombia*. Revista de Estudiantes de Ciencia Política, 1, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, (pp. 9-19).

INTRODUCCIÓN

La coyuntura política de finales de los años ochenta y comienzos de los años noventa del siglo pasado en Colombia, que desembocó en la consolidación de una nueva carta de navegación política para el país en el año de 1991, generó en muchos la expectativa por la consolidación institucional del Estado colombiano en su renovada esencia como Estado Social de Derecho y en la esperanza de alcanzar, por fin, la construcción de un *demos* entendido como comunidad e identidad política. Una nueva constitución política, democrática y pluralista, llegó cargada de expectativas por un desarrollo equitativo para toda la nación, basado en un marco normativo progresista, garantista e incluyente para diversas minorías políticas, poblacionales, étnicas y raciales, históricamente excluidas de los principales escenarios políticos y de toma de decisiones, tanto a nivel nacional como a nivel territorial.

Sin embargo, un repaso por las condiciones sociopolíticas recientes del contexto colombiano confirman lo que ya hace algunos años viene observando la profesora María Teresa Uribe en torno a “Las promesas incumplidas de la democracia participativa” (Uribe, 2002). Esta perspectiva, no necesariamente pesimista y muy necesaria, requiere ir acompañada de otras lecturas proactivas desde la academia como actor y escenario relevante en la construcción de redes entre la institucionalidad y la sociedad civil, de cara a la búsqueda de soluciones de problemas públicos y a la configuración de una cultura política democrática.

El lugar que ocupa la Ciencia Política como protagonista del escenario académico contemporáneo exige que quienes se encuentran en ella procuren no solo interpretar, comprender y explicar sus objetos de estudio, sino también, contribuir en la medida de sus posibilidades a la solución de fenómenos sociopolíticos problemáticos.

Para comprender la magnitud de esta responsabilidad de la Ciencia Política en un país con múltiples problemáticas sociales, económicas, políticas e institucionales como Colombia, es menester no soslayar las particularidades de dicho contexto, en aras de la construcción de formas estratégicas de investi-

gación, planificación y acción, que articulen a actores políticos, institucionales y sociales en una red de política democrática.

Este brevísimos artículo pretende esbozar, como una modesta reflexión desde la Ciencia Política, algunas de las posibilidades y de los límites que tienen en Colombia las prácticas de gobierno por políticas públicas —especialmente desde una perspectiva territorial—, vistas éstas últimas desde un enfoque amplio de lo público, entendido como lo común (lo público inherente a todos), como lo manifiesto (lo público en su sentido de lo visible) y como lo accesible (lo público en su sentido democrático de relacionalidad entre Estado y Sociedad civil) (Cf. Rabotnikof, 1993).

I. LÍMITES Y POSIBILIDADES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES EN COLOMBIA

Es necesario partir de una alusión a determinados elementos de la política, de la estructura del Estado y del ejercicio de gobierno en Colombia, los cuales se han convertido en límites, pero también en oportunidades para los promisorios alcances del desarrollo de políticas públicas territoriales en un contexto heterogéneo como el colombiano.

Inicialmente, se puede decir que la precariedad del conocimiento de la burocracia colombiana sobre las políticas públicas es, en parte, producto de una tradición de políticas públicas en la que la versión dominante ha estado orientada a entenderlas, formularlas e implementarlas como acciones exclusivamente producidas por el Estado —“el Estado en acción” (Cf. Parra, 2003)—, dejando de lado, en la mayoría de los casos, otras perspectivas más enraizadas en una lectura de la dimensión política de las políticas públicas, en términos de la vinculación que pueden llegar a generar entre Estado y sociedad civil.¹

Por otro lado, los procesos de descentralización política y administrativa en Colombia encuentran bases significativas en sendos procesos institucionales de

1 El *policy analysis*, proporciona una gama de definiciones relativamente amplia sobre lo que se puede denominar una política pública. De acuerdo con André-Nöel Roth, las teorías que han abordado las políticas pueden dividirse en tres grupos —teorías de matriz estadocéntrica, teorías de matriz sociocéntrica y teorías intermedias o mixtas— (Cf. Roth, 2004), cada una de ellas aporta conceptualizaciones diferentes de lo que es o debe ser una política pública. En este artículo, la discusión sobre las políticas públicas como escenarios de interacción entre la acción pública gubernamental y la acción política de la sociedad civil, exige una definición mixta de las políticas públicas, en la que las mismas no sean potestad exclusiva ni de la institucionalidad estatal ni de la sociedad civil aislada del Estado.

finales del siglo pasado, como la elección popular de alcaldes a finales de los ochenta, y la promulgación de una nueva constitución política en 1991, que en su artículo 1.º del Título I de los Principios Fundamentales reza:

Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Constitución Política de Colombia, 1991).

En este marco jurídico-político, las políticas públicas territoriales se proyectan idealizadamente como la realización de políticas públicas, muchas veces de origen nacional, que pueden ser efectivamente concretadas bajo las condiciones de eficiencia y eficacia que le pueden imprimir las entidades territoriales haciendo uso de su autonomía administrativa, y de la legitimidad que pueden adquirir dichas políticas públicas en escenarios políticos y gubernamentales territoriales, donde se recojan las particularidades en términos sociales, económicos, políticos e institucionales del contexto regional/local en el cual tengan lugar.

Sin embargo, las políticas públicas territoriales en Colombia han evidenciado múltiples problemáticas, asociadas a las particularidades de los contextos departamentales y municipales donde tienen lugar.

Autores como Jorge Iván Cuervo (2007) han contribuido a hacer una lectura contextualizada de las políticas públicas bajo las particularidades del escenario político colombiano, vislumbrando algunos factores problemáticos que representan obstáculos, pero a la vez un campo para la acción del Estado y el empoderamiento ciudadano mediante el afianzamiento del gobierno por políticas públicas.

Apoyado en algunas de estas reflexiones de Cuervo, este artículo resalta varios elementos del contexto sociopolítico colombiano que atienden a ciertos rasgos a los cuales se ve condicionada la configuración de políticas públicas territoriales en Colombia.

1.1 La relativa autonomía administrativa y fiscal de los territorios para diseñar e implementar políticas públicas

Una de estas problemáticas se encuentra vinculada a las enormes diferencias que tienen las territorialidades en términos de autonomía administrativa y fiscal en Colombia (Cf. Cuervo, 2007, p. 87). Aquí se encuentra una realidad

contradictoria entre los presupuestos normativos constitucionales, que anotan la importancia de la descentralización —como un trampolín hacia la legitimación del Estado Colombiano y sus instituciones—, y una realidad marcada por la persistencia del poder institucional centralizado, por ejemplo, en términos de distribución nacional de los recursos públicos, que limita la capacidad de decisión y acción de gran parte de las entidades territoriales en Colombia que cuentan con pocos recursos propios y cuya realidad administrativa y fiscal evidencia una brecha entre lo que pueden hacer territorialidades como Bogotá o Medellín en contraste con otros municipios y departamentos fiscalmente dependientes de los dineros que les destina la centralidad gubernamental.

De este modo, las capacidades de la acción pública gubernamental quedan objetivamente supeditadas al paternalismo que ejerce la burocracia centralizada, sobretudo en el caso de las territorialidades que dependen de los recursos destinados del presupuesto nacional, específicamente del Sistema General de Participaciones (Cf. Cuervo, 2007, p. 88).²

El analista de políticas públicas debe tener la capacidad de abordar estas limitaciones que se presentan en contextos de configuración institucional y territorial diferenciada como el contexto colombiano, donde las restricciones administrativas y fiscales que tienen ciertas territorialidades se presentan como un verdadero reto hacia la consolidación de un Estado más democrático y modernizador de sus instituciones, a la vez que limita la posibilidad de generar procesos de participación en políticas públicas por parte de actores sociales y políticos a escala regional y local, lo cual, por consecuencia, disminuye visiblemente la legitimidad, la eficacia y la eficiencia de los procesos de gobierno por políticas públicas en el marco de realidades complejas y diferenciadas.

1.2 Políticas públicas territoriales en contextos de conflicto armado

Otra problemática, que invita a analizar las particularidades de las políticas públicas territoriales, tiene que ver con la percepción existente sobre las limitaciones de los gobiernos locales y departamentales para propiciar políticas

2 Cuervo cita la Ley 617 del 2000, la cual establece las distintas categorías de municipios. Las entidades territoriales a las cuales se hace mención en este apartado del texto se encuentran en categorías inferiores, explícitamente entre la categoría segunda y sexta. Actualmente en Colombia se presenta un gran debate por el carácter polémico de iniciativas legislativas que pretenden reducir a algunos municipios del país a la categoría de corregimiento, apelando a la falta de recursos para su autosostenimiento, lo cual constituye una eliminación de la autonomía de estas entidades territoriales y, por supuesto, una omisión directa a la cultura y a las formas organizativas de dichos contextos.

públicas en contextos de conflicto armado. La situación de violencia prolongada y acentuada en algunas regiones del país, es percibida en muchas ocasiones, tanto por autoridades gubernamentales como por analistas de políticas, como uno de los obstáculos más pronunciados hacia la democratización de la gestión pública mediante políticas públicas, que eventualmente pueden ser vulnerables a la cooptación o infiltración por parte de actores armados.

Sin embargo, en este escrito se considera que dichas restricciones, asociadas a la presencia de políticas públicas en escenarios de violencia y con presencia de actores armados con alto poder de influencia en la acción pública y en la acción política, responden a rasgos diferenciales de casi todas las territorialidades del país —incluso con manifestaciones diversas de violencia, o de violencias—, que si bien constituyen riesgos inocultables en el agendamiento, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, tampoco deben constituir una excusa para evadir la responsabilidad estatal en los territorios, ni para sacar el cuerpo a la consolidación de procesos de democratización de lo público gubernamental, mediante la participación de actores de la sociedad civil en políticas públicas, a través de figuras como el co-gobierno o la corresponsabilidad con lo público.

1.3 *Las distancias entre el discurso político y la praxis gubernamental*

Otro factor problemático al cual se hará alusión responde a la distancia, en ocasiones insistente, entre las promesas políticas de los candidatos en campaña y la gestión que realizan a través de políticas públicas una vez instalados en las administraciones públicas territoriales, la cual forma una brecha entre la retórica de los actores políticos y la acción efectiva de los gobiernos.

Estos fenómenos de disociación entre las promesas de los actores políticos en campaña y lo que efectivamente cumplen mediante políticas públicas, han sido estudiados por autores como Yves Surel (2006), quien encuentra en la literatura de la Ciencia Política análisis que plantean una desvinculación entre *politics* y *policies* —entre política y las políticas públicas—. Según Surel, existe abundante literatura que separa la acción política de la acción pública gubernamental, basada en la existencia de una evidente distancia entre lo que los políticos prometen en sus discursos en plena competencia electoral y lo que efectivamente pueden hacer cuando llegan al poder.

En esta literatura que separa la política electoral y las políticas públicas —entre la que se encuentran posturas como las de Murray Edelman, Bruno Jobert y Richard Rose— se dan diversas explicaciones, algunas asociadas a la preocupación reeleccionista de los actores políticos, que los lleva a delegar las

funciones administrativas —entre ellas, las de gobernar por políticas públicas— al buen criterio de servidores públicos no electos con conocimientos técnicos de cómo gobernar (Cf. Surel, 2006, pp. 46-47).

En Colombia, la gestión pública de los territorios pasa en ocasiones por dicha separación entre la política y las políticas, contempladas como dos esferas del espacio público. Las políticas públicas territoriales, en múltiples ocasiones, se ven supeditadas a la voluntad política de las administraciones de turno —departamentales o municipales—, haciendo incierto el panorama de consolidación de un modelo de gobernanza democrática, ya sea porque no existe iniciativa de la acción pública gubernamental para gobernar por políticas públicas, o bien, porque también queda a la voluntad política o al conocimiento técnico de los tecnócratas la continuidad de políticas públicas ya existentes en los territorios.

No obstante, la relación entre política y políticas públicas también puede verse desde perspectivas que, en vez de separarlas, las acerque. Un ejemplo se observa cuando los procesos políticos electorales se configuran en “ventanas de oportunidad” para la consolidación de políticas públicas. La misma revisión bibliográfica que hace Surel lo lleva a observar en la literatura politológica de políticas públicas otros tipos de análisis que aproximan la política con las políticas públicas; por ejemplo, en trabajos como los de John Kingdom, quien alude a las “ventanas de oportunidad” para dar cuenta de circunstancias políticas favorables a la consolidación de políticas públicas (Cf. Surel, p. 63).

Bajo tales circunstancias, los diferentes actores políticos de un territorio, no solo los partidos políticos, sino otros actores de la sociedad civil, tales como los movimientos y las organizaciones sociales, las organizaciones no gubernamentales o los mismos grupos de interés, pueden consolidar redes de actores en periodos electorales, generando compromisos entre actores políticos representativos y electores, compromisos que, eventualmente, pueden verse transformados en políticas públicas en el marco de acciones de gobierno territorial.

1.4 *La persistente confusión entre políticas públicas y algunos instrumentos jurídicos y de gobierno*

Quizá una de los grandes problemas para diseñar e implementar, incluso para analizar políticas públicas territoriales, parte de la misma confusión que se tiene a la hora de definir en términos teóricos, políticos y técnicos, qué es una política pública.

En lo conceptual, la dificultad de definir qué es una política pública es proporcional a la cantidad de trabajos que han abordado las *policies* como objeto de estudio. Casi se puede decir que existen tantas definiciones como autores

de políticas públicas. Un repaso no exhaustivo por las definiciones que han aportado tres autores representativos del estudio de las políticas públicas en Colombia, permite ver la misma cantidad de definiciones con distintos elementos en cada una de ellas.

Por ejemplo, Carlos Salazar Vargas sostiene que una política pública “es el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas como socialmente problemáticas” (Citado por Cuervo, 2007, p. 77). Por su parte, André-Nöel Roth afirma que una política pública existe cuando “instituciones estatales asumen total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático” (2002, p. 27). Jorge Iván Cuervo aporta también su definición de políticas públicas, considerándolas como “el flujo de decisión en torno de un problema que ha sido considerado público y ha ingresado en la agenda del Estado y debe ser enfrentado de acuerdo con las competencias constitucionales y legales de los gobiernos” (2007, p. 79). Solamente en estas tres conceptualizaciones de políticas públicas —las tres con el Estado como protagonista— se advierten distintos elementos. Este tipo de tendencias son las que impiden ofrecer, no solo en este artículo, sino en cualquier escenario o medio académico, una definición absoluta, universal, unívoca e inequívoca de política pública.

No obstante, esta realidad cognoscitiva de las políticas públicas en el campo académico hace parte de la misma riqueza teórica que ofrece su estudio. Por lo cual resulta casi inadecuado hablar de un “grave problema” al no contar con una sola definición de política pública.

Esta amplitud del espectro de entendimiento sobre qué es una política pública también tiene lugar en términos políticos y técnicos en escenarios institucionales del Estado. La confusión en estas esferas —que incluso llega a permear algunas vagas nociones que se tienen en la academia sobre políticas públicas— alcanza el punto de asociar indistintamente políticas públicas con planes de desarrollo, programas de gobierno, proyectos de intervención, leyes, entre otros instrumentos jurídicos y de gobierno. Algunas observaciones de Cuervo pueden arrojar un poco de luz sobre esta oscura caverna de ideas que rodea a veces las políticas públicas:

Pero en un plan de desarrollo no encontramos propiamente políticas públicas, se encuentran lineamientos generales de política pública que deben ser desarrollados a nivel de las secretarías departamentales o municipales, y en el caso del gobierno nacional, en los ministerios y otras agencias gubernamentales, como departamentos administrativos, programas presidenciales, entre otros (p. 76).

Otra de las confusiones que se presenta es cuando se equiparan las leyes con las políticas públicas. A propósito Cuervo menciona:

La Ley no es la política pública, en las leyes puede haber lineamientos de política pública, obligaciones específicas de realizarlas, e incluso manifestaciones mucho más específicas de lo que sería la política pública, según el grado de especificidad como esté elaborada (p. 77).

En estos contextos de desconcierto académico e institucional, sobre qué se entiende por política pública, en los territorios se termina, en muchas ocasiones, por llamar política pública a un acuerdo municipal, o a un componente de una línea estratégica de un plan de desarrollo departamental o, incluso, a un documento redactado en el despacho de algún diputado o bajo la pluma de un académico contratado para diseñarla a partir de sus conocimientos técnicos y científicos.

En este artículo no se busca tomar partido por una definición específica de política pública. Solamente, teniendo en cuenta la clasificación en grupos que hace André-Nöel Roth sobre las teorías que han estudiado las políticas —teorías de matriz estado-céntrica, teorías de matriz socio-céntrica y teorías intermedias o mixtas— (Cf. 2004), se dirá que una aproximación teórica intermedia de las políticas públicas, que las entienda como acciones y decisiones de actores públicos, privados y mixtos, vinculando así al Estado con la sociedad civil, puede permitir una lectura más democrática de las políticas públicas, no solamente hacia la solución de problemas sociales definidos como públicos, sino también hacia la construcción de experiencias de gobierno nacional, departamental y municipal bajo perspectivas de gobernanza democrática.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Cabe precisar que este artículo no tiene como objetivo hacer un examen exhaustivo ni de los límites ni de las oportunidades de las políticas públicas territoriales en Colombia. Mucho menos tiene como propósito ofrecer alternativas o soluciones a las situaciones problemáticas referidas. Este pequeño esbozo crítico busca, más bien, plantear de modo muy general, algunos elementos relevantes que resultan pertinentes para alimentar la discusión académica actual sobre políticas públicas, particularmente, intentando contribuir modestamente a la construcción del debate académico sobre la democratización de la gestión de lo público mediante políticas públicas territoriales, cercanas a las problemáticas de contextos espaciales específicos.

En efecto, y en concordancia con algunas consideraciones ya formuladas por Jorge Iván Cuervo, se considera aquí necesario que el tema de las políticas públicas adquiera mayor relevancia en la arena política y en la práctica de gobierno en el ámbito nacional, departamental y local. La academia está llamada a asistir a estos procesos de redimensionamiento, democratización y racionalización de la gestión pública a través de la consolidación de gobiernos por políticas públicas (Cf. Aguilar, 1996), pero desde un enfoque diferenciado, que integre los postulados teóricos provenientes de tradiciones foráneas, como la francesa o la estadounidense, con los elementos particulares del contexto sociopolítico colombiano, buscando así que los gobiernos alcancen soluciones efectivas a problemáticas definidas como públicas y que los analistas de políticas públicas se acerquen a las particularidades de los contextos de análisis con herramientas teórico-metodológicas apropiadas para la lectura de realidades con rasgos muy diferenciados como la colombiana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Aguilar Luis Fernando. (1996). Estudio introductorio. En: *El estudio de las políticas públicas* (pp. 15-74). México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
2. Cuervo Restrepo, Jorge Iván. (2007). Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana). En: *Ensayos sobre políticas públicas* (pp. 65-95). Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.
3. Parra Ramírez, Esther. (2003). El Estado en acción: la aplicación del modelo de análisis de políticas públicas. *Reflexión Política*, 5(9), pp. 102-112.
4. Rabotnikof, Nora. (1993). Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 2, pp. 75-98.
5. República de Colombia. (2005). *Constitución Política de Colombia. 1991*. Bogotá, D. C.: Leyer.
6. Roth Deubel, André Noël. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, D. C.: Aurora.
7. Roth Deubel, André Noël. (2004). Conceptos, teorías y herramientas para el análisis de las políticas públicas. En: *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación* (pp. 17-55). Bogotá D. C.: Aurora.
8. Surel, Yves. (2006). Relaciones entre la política y las políticas públicas. En: Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coords.). *Política y políticas públicas: en los procesos de reforma de América Latina* (pp.43-73). México D. F.: Flacso.

9. Uribe, María Teresa. (2001). Las promesas incumplidas de la democracia participativa
En: Moncayo, Víctor Manuel *et al* (eds.). Diez años de la Constitución colombiana.
1991-2001. Seminario de evaluación (pp. 143-156). Bogotá, D. C.: Universidad
Nacional de Colombia e ILSA.