

P. SANABRIA PULIDO Y RUBAI, N. (2022).
*EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN
 COLOMBIA*. UNIVERSIDAD DE LOS ANDES,
 ESCUELA DE GOBIERNO ALBERTO LLERAS
 CAMARGO, 344 PP.*

MARIELA ANDREA MESA SUÁREZ**

Este libro aborda tópicos relacionados con el análisis de las políticas públicas (APP) en Colombia, cuyas temáticas se organizan en cuatro partes, a saber: la primera, APP en la Colombia contemporánea, que se ocupa de dar contexto a las otras partes del libro y se extiende a tres capítulos. La segunda, el APP en los gobiernos nacionales y subnacionales, en la que se analiza la utilización de herramientas y técnicas de análisis de políticas públicas en entidades de nivel nacional y descentralizado en cinco capítulos. La tercera, el APP en ámbitos claves, sintetiza en cinco capítulos temáticas como educación, salud, seguridad y defensa nacional,

economía y bienestar social. Y la última parte, con tres capítulos, el APP más allá del Estado, en la que actores no gubernamentales son los protagonistas.

La variedad en la formación de los autores; su claridad en nociones, conceptos claves y conocimiento de la bibliografía preexistente, así como la referencia a proyectos futuros por publicar relacionados con cada capítulo le dan un tono profundo y fresco a la publicación.

El libro no utiliza datos cuantitativos; recurre más al análisis cualitativo de fuentes primarias, como la mayor parte de la bibliografía en políticas públicas en Colombia. Aunque

* Publicado en inglés bajo el título: *Policy Analysis in Colombia* (2020). *International Library of Policy Analysis*. Bristol Policy Press, 306 pp.

** Doctora en Estudios Políticos; magíster en Gobierno y Políticas Públicas; economista, Universidad Externado de Colombia (Colombia); especialista en Evaluación de Proyectos, Universidad de los Andes (Colombia). Profesora titular, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia (Colombia). [mariela.mesa@uexternado.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0002-6742-2924].

Recibida: 2 de marzo de 2023 / Aceptada: 10 de marzo de 2023

Para citar esta reseña:

Mesa Suárez, M. A. (2023). Reseña del libro: P. Sanabria Pulido y Rubai, N. (2022). *El análisis de las políticas públicas en Colombia*. Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, 344 pp.

Opera, 33, 213-219.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n33.11>

debe anotarse que sí existe cierto guiño a diagnósticos más sistemáticos, por ejemplo, en el capítulo séptimo se propone un indicador compuesto para medir la “presión metropolitana”. Otros capítulos como el dos¹, tres², cinco³, doce⁴, catorce⁵ y dieciséis⁶ presentan algunas estadísticas que exigieron el esfuerzo de compilación y procesamiento de información.

En general, se combinan tonos descriptivos y explicativos en los que la teoría y la praxis se armonizan de forma impecable, haciendo evidente constantemente la capacidad de resiliencia del país para mantener cierta estabilidad democrática, no obstante los problemas que Colombia ha experimentado. La alusión, tangencial o directa, a las negociaciones y posterior situación al Acuerdo de Paz firmado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias del Común (FARC-EP), es habitual en el libro.

Los objetivos, las conclusiones, los aportes más relevantes de cada capítulo, así como sus vacíos o debilidades se presentan a continuación.

1 Evolución del análisis de políticas públicas como campo de formación e investigación en Colombia.

2 Análisis de políticas públicas, capacidad burocrática y reformas de la administración pública en Colombia.

3 El análisis de políticas públicas y la rama legislativa en Colombia.

4 Tecnocracia, toma de decisiones y políticas económicas en Colombia.

5 Los partidos políticos y el análisis de políticas públicas en Colombia.

6 Medios de comunicación, evidencia y análisis de políticas públicas.

APP EN LA COLOMBIA CONTEMPORÁNEA

En el primer capítulo⁷, Pablo Sanabria Pulido, Nadia Rubaíi y Andrés Guzmán Botero realizan un seguimiento a la evolución del análisis de las políticas públicas en el país, desde su nacimiento en 1950 hasta la época actual. En su texto tienen en cuenta aspectos histórico-analíticos, identifican actores claves y establecen tres momentos principales para este análisis cronológico. El texto concluye que el desarrollo en el análisis en políticas públicas ha sido lento, pero ha caminado hacia su sofisticación y tecnificación, especialmente después de las reformas imprimidas por la Constitución de 1991 y la nueva dinámica de transferencia de políticas públicas entre países donantes y prestamistas. Sanabria y Rubaíi aportan a los diálogos actuales con la identificación de impulsores claves para el APP, señalan el papel de misiones internacionales, los centros de investigación de Universidades y *think tanks*, así como las comunidades epistémicas y entidades del Estado como la Contraloría y el Departamento Nacional de Planeación, pero dejan por fuera de su estudio las firmas consultoras, que también han contribuido a la construcción de conocimiento, al levantamiento de información estadística y APP.

El *segundo capítulo*, elaborado por Nadia Rubaíi y Pablo Sanabria Pulido, estudia la educación en políticas públicas que se imparte en Colombia actualmente. Al final concluyen resaltando la importancia potencial que tiene la educación en el fortalecimiento de

7 El movimiento del análisis de políticas públicas en Colombia: estado del arte.

las políticas públicas, de allí la relevancia de incluir esta temática en la formación en otras áreas del saber. También llaman la atención en la concentración de oferta académica en algunas zonas geográficas y en las consecuencias que ello tiene. Más que un vacío en el artículo, se observa una profundización muy dispar respecto a la oferta educativa en los diferentes niveles de formación, se da preponderancia a las maestrías, mientras que los pregrados, las especializaciones y los doctorados son abordados apenas tangencialmente. Uno de los grandes aportes del capítulo es que subraya la necesidad de que los títulos otorgados deben alcanzar una reputación de calidad nacional e internacional, y reconoce que las herramientas de APP pueden provenir de otros programas educativos. El análisis propuesto en este capítulo es muy positivo, pero falla en reconocer un componente más normativo, que señale, entre otros, la necesidad de un diálogo más estrecho entre todos los formadores, que vaya más allá de la competencia por la consecución de estudiantes.

En el tercer capítulo⁸, María Fernanda Ramírez y Carolina Isaza hacen un análisis de políticas administrativas en el país en el periodo comprendido entre 1990 y 2018, concluyendo que estas han estado enmarcadas en el enfoque de la nueva gestión política (NGP). Establecen que en Colombia existe baja capacidad burocrática, lo que conduce al clientelismo y la corrupción. No obstante, existen entidades identificadas como “islas de excelencia”, con alta capacidad burocrática, y los caminos o

prácticas reproducibles que las han conducido a dicho estado varían en su enfoque, algunas pueden considerarse dentro de la NGP y otras en el Estado weberiano. El mayor aporte de este capítulo es lograr clasificar el ejercicio consuetudinario de la administración pública dentro de enfoques teóricos muy definidos, prácticamente se puede decir que el capítulo reconcilia la praxis con la teoría.

APP EN LOS GOBIERNOS NACIONALES Y SUBNACIONALES

En el cuarto capítulo⁹, Luis Bernardo Mejía Guinand describe el proceso de formulación de las políticas públicas en Colombia. Su objetivo es clarificar el papel del APP en todas las etapas del ciclo. El capítulo examina las restricciones institucionales, los factores políticos, las herramientas de producción de información y la carencia de incentivos en el uso de este. Concluye que, no obstante los esfuerzos del Gobierno central por que se tomen decisiones informadas basadas en evidencia, la influencia de fuerzas económicas y políticas paralelas disocian la formulación de políticas públicas. Sin ser una debilidad que trastorne la consecución de los objetivos de artículo, la falta de un estudio de caso o la mención de experiencias más concretas hacen que las ideas plasmadas se queden en la descripción.

El capítulo cinco es escrito por Mónica Pachón y Manuela Muñoz. En él las autoras sintetizan la literatura producida en torno al rol del Congreso en el proceso de elaboración

8 Análisis de políticas públicas, capacidad burocrática y reformas de la administración pública en Colombia.

9 El análisis de políticas públicas en el Gobierno central de Colombia.

de las políticas públicas contemporáneo y profundizan con un análisis de patrones de la actividad legislativa en los pasados veinte años. Concluyen que el Ejecutivo es la principal fuente de legislación y es quien fija la agenda. Sin embargo, los poderes Legislativo y Judicial juegan un papel importante en la aprobación o el rechazo de las iniciativas del presidente. Especial importancia cobra el poder de veto de la Comisión de Asuntos Constitucionales, una de las favoritas de los congresistas debido al potencial de crecimiento de la carrera política al participar en ellas. El principal aporte de este capítulo es cómo de manera crítica las autoras subrayan que la ralentización en la legislación puede ser impulsada por actores influyentes. Se presentan en específico dos casos de estudio: el paquete de reformas del proceso de Paz con las FARC-EP en el gobierno Santos, y lo sucedido con la Consulta Anticorrupción.

El capítulo sexto¹⁰, escrito de forma excepcional por Juan Carlos Rodríguez Raga y Santiago Virgüez Ruiz, aporta a la discusión sobre el APP al proveer literatura académica sobre cómo los tribunales y, más específicamente, la Corte Constitucional colombiana, actúan como analistas de políticas públicas. Concluyen identificando en tres fases los instrumentos con que cuenta la Corte para hacer APP. Adicionalmente, señalan de manera explícita tres líneas de investigación para futuros estudios en este campo. A pesar de que el capítulo provee abundante y valiosa información, hubiera sido interesante que en la descripción de la caja de herramientas se hubiera hecho más énfasis en

la necesidad y cuantificación de recursos que se requieren, para que los tribunales puedan hacer a cabalidad APP.

En el séptimo capítulo¹¹, Santiago Leyva, Pablo Sanabria Pulido y Enrique Rodríguez Caporalli explican por qué, a pesar de la creciente tendencia a la urbanización, el ámbito de formulación de políticas públicas metropolitanas no ha resultado en un enfoque nacional homogéneo sólido. Aportan a la discusión con la construcción de un índice que mide la presión metropolitana y llaman la atención sobre los álgidos problemas que acusan a estas regiones. Concluyen que el aprendizaje en términos de APP sobre asuntos metropolitanos no ha dado frutos que sobrepasen el entendimiento de las regiones urbanizadas más allá de figuras de derecho público y materialice las lógicas metropolitanas en la administración pública y la implementación de políticas públicas. También es interesante cómo los autores señalan la autonomía municipal como hecho que obstaculiza pensar en región y cómo la Constitución de 1991 de alguna manera consagró esto.

En el capítulo octavo¹², Claudia N. Avellaneda y Ricardo A. Bello Gómez exploran qué herramientas y cuáles técnicas de análisis de las políticas públicas usan los gobiernos locales, más específicamente los municipios. En las conclusiones, los autores presentan algunas estrategias para el mejoramiento de la planeación local y se sugiere comparar esta con procesos similares en Latinoamérica. El artículo contribuye y da elementos que permiten

10 El análisis de políticas públicas en la Corte Constitucional colombiana.

11 Gobernanza metropolitana y análisis de políticas públicas en Colombia.

12 Análisis de políticas públicas para la toma de decisiones en gobiernos locales de Colombia.

criticar la excesiva tendencia a subcontratar con firmas consultoras partes sustanciales del proceso de políticas públicas, lo cual asocian con el problema del principal y el agente. También identifica la falta de capacidad y asistencia técnica, así como el enfoque de arriba hacia abajo y las disposiciones punitivas como elementos de disociación de la estructura organizacional de las entidades locales. El artículo ha podido ser más acucioso en señalar la dificultad de las administraciones locales en conciliar entre múltiples exigencias, limitaciones financieras e intereses políticos.

APP EN ÁMBITOS CLAVE

En el noveno capítulo¹³, Sandra García, Darío Maldonado y Sarah Muñoz Cadena examinan la política pública en el sector educativo, más específicamente ilustran cómo ha sido el análisis de las políticas públicas de docentes en Colombia después de las reformas de los años noventa. Se fijan cuatro objetivos: exponer cómo se formulan las políticas públicas en el sector educativo; documentar los principales criterios usados en su diseño; determinar las partes interesadas en el proceso y evaluar los criterios técnicos y políticos que influyen en él. Presentan dos conclusiones. Por un lado, el artículo deduce que en el caso de la política de docentes se llegó a una solución común entre gobierno y trabajadores de la rama educativa; por otro, se remata indicando que las discusiones político-técnicas entre la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación

(Fecode) y el gobierno, es decir el MEN, desde 2000 a la actualidad, ilustran un proceso de políticas públicas ideal. El aporte principal del capítulo está en las cuatro lecciones que presenta: primera, la interacción pública basada en resultados académicos puede actuar como sustituto imperfecto en la búsqueda de soluciones de políticas públicas alternativas; segunda, la comunicación y el lenguaje apropiado son factores importantes; tercera, los cambios sustanciales en las democracias son un factor de riesgo, ralentiza los diálogos entre los administradores públicos y otros organizaciones más estables en el tiempo (sindicatos). Y cuarta, se deben aprovechar las ventanas de oportunidad en la formulación de políticas públicas. Esta última conduce a señalar un vacío del capítulo, ilustrar cómo la protesta social pudo ser una ventana de oportunidad para mejorar la política docente a nivel de educación superior pública.

El capítulo décimo¹⁴, de autoría de Andrés I. Vecino Ortiz, Stephanie Puerto García, Diego Lucumí y Janeth Mosquera Becerra, analiza la evolución del análisis de políticas públicas en el sector salud en Colombia resaltando la diversidad y heterogeneidad en las distintas entidades del sector tanto a nivel local como nacional. Concluye que aun cuando el APP es cada vez más común en el sector salud, persisten brechas entre los pasos que se dan a nivel nacional y local, por lo que este debe ser fortalecido. Más que una debilidad del capítulo, pues en el momento que se editó el libro no estaba en la agenda pública, valdría la

13 El análisis de políticas públicas en el sector de la educación.

14 El análisis de las políticas públicas en el sector de la salud en Colombia.

pena señalar una posible línea de investigación para estudios futuros: las consecuencias de que se haga totalmente pública la prestación de servicios de salud y las secuelas que puede dejar el debilitar las instituciones de medicina prepagada.

El capítulo once¹⁵ es obra de Paula Lorena Mora Hernández, Juan David Gélvez Ferreira, Michael Weintraub y Sebastián Bitar. En él se analiza el rol de las Fuerzas Armadas Colombianas (FAC) en el proceso de paz, más específicamente en el papel que estas jugaron en la desmovilización y el logro del tercer objetivo del Acuerdo (El fin del conflicto). Los autores concluyen que no se le ha dado la suficiente importancia a que se hubiera incorporado a las FAC al proceso, y este es justamente el principal aporte del artículo, máxime si se piensa que el país sigue estando altamente polarizado al respecto. Por lo demás, y tal como ha ocurrido en otras latitudes, los asuntos que involucran la etapa de implementación siguen siendo controversiales y difíciles. Se resalta además el papel de la Subcomisión Técnica en la reincorporación de excombatientes.

En el capítulo doce, Martha Juanita Villaveces Niño y Carlos Caballero Argáez examinan la toma de decisiones de política económica en los últimos cuarenta años. Los autores resaltan la importancia que ha tenido la presencia de una tecnocracia y la flexibilización institucional. Concluyen que el manejo fiscal conservador (2011) y el propender por la independencia del Banco Central (1991)

han sido aspectos positivos en la política pública económica del país. No obstante, también señalan que existen debilidades como la impotencia de la tecnocracia frente a la polarización del Congreso y la dificultad de coordinar políticas sectoriales en el país. Si bien una de las fortalezas del capítulo descansa en las entrevistas a expertos que se llevaron a cabo para su elaboración y la evidencia que se proporciona, esta solo considera el punto de vista de los hacedores de políticas públicas en cada momento del tiempo, pero podrían haberse incorporado los puntos de vista de opositores. Aunque debe reconocerse que en la ilustración del caso del manejo de los precios del petróleo, el capítulo fue lo suficientemente crítico.

El capítulo trece¹⁶, elaborado por Santiago Leyva y Carlos Andrés Olaya, analiza las políticas públicas sociales en Colombia desde la perspectiva de un Estado truncado, enfatiza en la necesidad de que el APP se aborde desde una perspectiva macro para comprender lo inocuo de las políticas públicas para lograr una sana distribución del ingreso. Concluyen que las políticas públicas en Colombia son de carácter residual y no universal, y ello se debe a la escasa representación de las poblaciones más afectadas (grupos étnicos, niños, mujeres, ancianos, entre otras). El mayor aporte a la conversación actual del capítulo fue lograr catalogar a Colombia dentro de una referencia teórica clara: el país es un Estado truncado.

15 Análisis de políticas públicas y toma de decisiones en las Fuerzas Armadas: la experiencia de La Habana.

16 Política Social, Estado truncado y análisis de políticas públicas en Colombia.

APP PÚBLICAS MÁS ALLÁ DEL ESTADO

En el capítulo catorce, Sebastián Límpez De Castro analiza los elementos que estimulan o impiden el uso de APP por los partidos políticos en Colombia. El artículo concluye con su principal aporte: después de muchos años de bipartidismo y aun con la proliferación de partidos políticos, el APP sigue estando en el fondo de las prioridades de estos, el clientelismo sigue opacando los esfuerzos programáticos¹⁷, se requiere un esfuerzo organizacional, desvincular un poco la actividad de estas organizaciones de las tareas del Legislativo y congregar los esfuerzos de pequeños partidos políticos aislados.

En el capítulo quince¹⁸, Susan Appe y Fabián Telch estudian el papel de las ONG en el análisis de políticas públicas en Colombia. Concluyen que las ONG, a pesar de sus tensiones con el Gobierno, han estado en el centro de la producción de conocimiento, y poner esto sobre la mesa es la principal contribución del capítulo. Es necesario que estas organizaciones sigan levantando su voz, en especial en lo concerniente a la implementación de los acuerdos de paz, su desaprobación al asesinato de líderes sociales y la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio, pues Colombia sigue catalogándose como un país reprimido.

En el último capítulo, el dieciséis, Juan Guillermo Vieira Silva busca proveer información respecto a tres aspectos: primero, la procedencia de la información sobre procesos

de políticas públicas a la que acuden los medios de comunicación; segundo, los factores de influencia para el uso de las mismas por estos; y tercero, la forma en que los medios procesan la información. Concluye que las noticias deben tener sustento no solo político, sino técnico, y el análisis sistemático de la información no es una práctica que sea común en la prensa escrita en Colombia, ello por las restricciones financieras, las habilidades adicionales que se requieren para hacer APP y los afanes del día a día.

Se puede decir que el libro contribuye a la comprensión integral de la evolución del APP en el país, en varias ocasiones toma como correspondencia los esfuerzos realizados en otras latitudes, por lo que debería tenerse como referente en futuros estudios relacionados.

No obstante su contenido variado, el libro adolece de dos capítulos, uno que relacione el APP con la protesta social, bien sea como detonante de expresiones de insatisfacción ciudadana, o consecuencia de ellas. Y otro en el que se profundice la manera como los dineros ilícitos han permeado en APP, aunque esta debilidad hubiera podido suplirse ilustrando más respecto al constreñimiento del paramilitarismo a la justicia y su infiltración en el Congreso, en el capítulo cinco y quizás en el seis.

17 Aún después de la implantación del voto programático.

18 El análisis de las políticas públicas y las ONG en Colombia.