DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones internacionales

Núm. 44, ISSN: 1692-8113

Recursos para el análisis de las políticas públicas

Ana Carolina Gómez R.
Clara Carolina Jiménez G.

CEPI
Centro de Estudios
Políticos e Internacionales

Universidad del
Rosario

Recursos para el análisis de las políticas públicas

Documento de investigación núm. 44

Universidad del Rosario
Editorial Universidad del Rosario
Bogotá, D.C.

Recursos para el análisis de las políticas públicas / Centro de Estudios Políticos e Internacionales —CEPI. Línea Teoría y Práctica de las Políticas Públicas miembros del Semillero de Investigación: Ana Carolina Gómez R., Clara Carolina Jiménez G.; miembros permanentes: Juan David Abella [y otros autores]. – Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, Facultad de Ciencia Política y Gobierno, Facultad de Relaciones Internacionales, Centro de Estudios Políticos e Internacionales—CEPI, 2015.

49 páginas. (Documento de investigación, No. 44)

Incluye referencias bibliográficas.

ISSN: 1692-8113

Política pública – Análisis / I. Jiménez González, Clara Carolina / II. Abella Osorio, Juan David / III. Universidad del Rosario. Facultad de Ciencia Política y Gobierno / IV. Universidad del Rosario. Facultad de Relaciones Internacionales / V. Universidad del Rosario. Centro de Estudios Políticos e Internacionales—CEPI. Teoría y Práctica de las Políticas Públicas / VI. Título / VII. Serie.

320.6 SCDD 20

Catalogación en la fuente – Universidad del Rosario. Biblioteca

jda Agosto 12 de 2015

Recursos para el análisis de las políticas públicas

Miembros del Semillero de Investigación
Ana Carolina Gómez R.
Clara Carolina Jiménez G.

Miembros permanentes:
Juan David Abella
Nataly Galán
Katherin Montoya
Lorena Morales
Luis Felipe Zamudio

Centro de Estudios Políticos e Internacionales
de la Universidad del Rosario (CEPI)
Universidad del Rosario
Facultad de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones
Internacionales
Editorial Universidad del Rosario
Bogotá, D.C.
Agosto de 2015

Ana Carolina Gómez R.
Clara Carolina Jiménez G.

Editorial Universidad del Rosario
Facultad de Ciencia Política y Gobierno

ISSN: 1692-8113

Carlos Eduardo Correa
Corrección de estilo

Fredy Johan Espitia Balleteros
Diagramación

* Las opiniones de los Artículos sólo comprometen a los autores y en ningún caso a la Universidad del Rosario. No se permite la reproducción total ni parcial sin la autorización de los autores. Todos los derechos reservados

Primera edición: Agosto de 2015
Hecho en Colombia
Made in Colombia

Contenido

1. Introducción 7

2. ¿Cuál es el rol que juegan las instituciones en la formación de las políticas públicas? 9

2.1 Teoría de la elección pública 9

2.2 Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI) 16

3. ¿Cómo se organizan los actores para incidir en el proceso de las políticas públicas? 22

3.1 Modelo de coaliciones promotoras (Advocacy Coalition Framework) 22

3.2 Redes de políticas públicas 29

4. ¿Cómo y por qué cambian las políticas públicas? 33

4.1 Modelos de innovación y difusión de las políticas públicas 33

4.2 Teoría del equilibrio puntuado 39

5. El análisis de las narrativas en las políticas públicas: una posible respuesta a las tres preguntas 45

5.1 Análisis narrativo de las políticas públicas 45

6. Conclusión 49

Recursos para el análisis de las políticas públicas

Ana Carolina Gómez R.[*]
Clara Carolina Jiménez G.[**]

Juan David Abella, Nataly Galán, Katherin Montoya,
Lorena Morales, Luis Felipe Zamudio[***]

1. Introducción

Uno de los objetivos de la línea de Teoría y Práctica de las Políticas Públicas (TP3) es el análisis de las políticas públicas como objeto de estudio en sí mismo. En América Latina los estudios sobre este tema están más concentrados en el análisis práctico que en el académico, dejando de lado la posibilidad de teorizar y crear nuevos modelos que puedan ser replicados dentro de nuestros estudios de caso a nivel académico. Por ello, la tendencia ha sido la de copiar las teorías, enfoques y modelos propios de la escuela anglosajona (principalmente de Estados Unidos y Reino Unido), limitando nuestra capacidad de comprensión con respecto a nuestros fenómenos políticos, económicos y sociales.

[*] Profesora de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno, y de Relaciones Internacionales
[**] Joven Investigadora de la Línea de Teoría y Práctica de las Políticas Públicas
[***] Estudiante de Ciencia Política y Gobierno

Por esta razón, durante el primer semestre de 2015 se creó el Semillero de Políticas Públicas con el fin de reflexionar sobre los vacíos que existen en la comprensión y el análisis de las políticas en Colombia y en Latinoamérica, para luego dar paso a la construcción de respuestas pertinentes. Esta publicación es el resultado de nuestra primera iniciativa como Semillero, la cual consiste en recoger las principales herramientas analíticas en el estudio académico de las políticas públicas, explicar sus postulados fundamentales, identificar sus fortalezas y debilidades y, finalmente, aplicar estas herramientas a un caso dentro del contexto colombiano.

Las herramientas que el lector encontrará responden esencialmente a tres preguntas: ¿cuál es el rol que juegan las instituciones (entendidas como reglas de juego) en la formación de las políticas públicas? ¿Cómo se organizan los actores para incidir en el proceso de las políticas públicas? ¿Cómo y por qué cambian las políticas públicas?

Para responder a estos cuestionamientos se han seleccionado siete posibles respuestas: la teoría de la elección pública, el marco de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI), el modelo de coaliciones promotoras (Advocacy Coalition Framework), las redes de políticas públicas, los modelos de innovación y difusión de las políticas públicas, la teoría del equilibrio puntuado y, finalmente, el análisis narrativo de las políticas públicas.

Somos conscientes de que dentro de este listado han quedado excluidos algunos modelos, enfoques y teorías pertinentes dentro del análisis académico de las políticas públicas, pero consideramos que esta selección otorga al investigador las herramientas esenciales para la comprensión de las diferentes visiones y explicaciones metodológicas y teóricas acerca del tema que nos interesa.

Finalmente, esperamos con este ejercicio sentar las bases para la construcción de nuevo conocimiento, pues en la medida en que conozcamos lo que se ha hecho hasta el momento, podremos encontrar los vacíos explicativos y plantear nuevas y más acertadas formas de comprensión de las políticas públicas.

2. ¿Cuál es el rol que juegan las instituciones en la formación de las políticas públicas?

2.1. Teoría de la elección pública

Elaborado por Luis Felipe Zamudio
zamudio.luis@urosario.edu.co

Teoría de la elección pública	
Autor(es)	James Buchanan: Premio Nobel de Economía en 1986. Economista y máximo representante de Public Choice Theory. Kenneth Arrow: Premio Nobel de Economía en 1972. Profesor de Economía y Profesor de la Universidad de Stanford. Desarrolló sus postulados encaminados a la elección pública e inventó la teoría de imposibilidad de Arrow, en esquemas de votación y la manera en cómo las personas eligen.
¿Cuándo y cómo surge el modelo?	La teoría de la elección pública surge en 1948 por el trabajo de Duncan Black, quien dejó los pilares y parámetros conceptuales para esquemas de votación, situaciones en las cuales hay que elegir y donde no hay intervención del mercado. Posteriormente, Arrow y Buchanan se apropian de la teoría estableciendo nuevos postulados y modelos. La teoría de la elección pública básicamente toma los instrumentos y los métodos de aproximación que han sido desarrollados hasta niveles analíticos bastante sofisticados en la teoría económica, y aplica estos instrumentos y métodos al sector político y gubernamental, a la política y a la economía pública. (Buchanan, 1979).
Principales postulados	"La teoría de la elección social es pertinente, justamente, para encontrar una respuesta a los problemas no resueltos a través del mercado. A través de un proceso político democrático es posible hallar un consenso, mediante una mixtura de las preferencias y expectativas individuales que puedan ser agregadas en forma de una función de bienestar social. El significado del bienestar social, por analogía al bien común, es el de una comunidad o convergencia de intereses acerca de las soluciones a los mencionados temas de externalidades" (Cante, 2000).

Continúa

Principales postulados	En este sentido, el objeto de estudio de la corriente de la elección pública es: el análisis del proceso de toma de decisiones en escenarios que involucran situaciones de no mercado o acción colectiva, entendiendo no mercado como una situación donde no se tranzan bienes muebles o inmuebles, delitos, accidentes, externalidades, responsabilidad civil, fenómenos sociales políticos o de acción colectiva. Esta teoría entiende a los actores como egoístas, racionales, maximizadores, cuyos análisis están formulados en función de costo-beneficio. Asimismo, señala la noción de no intervención estatal, puesto que el Estado puede cometer fallas que son más costosas en términos de bienestar social que los costos del mercado. Uno de los principales componentes de esta teoría es que intenta relacionar el comportamiento de los actores individuales en el sector gubernamental. Es decir, el comportamiento de las personas en sus distintas facetas como votantes, candidatos a cargos públicos, representantes elegidos, líderes o miembros de partidos políticos, burócratas (todos estos son roles de "elección pública"), con el conjunto de resultados que podemos o podríamos observar. (Buchanan, 1979). Por otro lado, los Estados actúan como los individuos, es decir, maximizadores, racionales, egoístas. Sumado a esto, la teoría mezcla política y economía, dado que considera que siempre existe una función social o un bien social que suplir. Para Buchanan la unidad de análisis es el Estado, el cual actúa como un homo económico. Defiende la existencia del Estado, con la advertencia de que lo único rescatable son las instituciones dado que son reglas de juego que garantizan la acción individual. Además, usa la teoría de la elección Pública, para establecer la manera en que las personas asignan sus preferencias y administran sus recursos, maximizan beneficios y reducen costos. Sin embargo, hace una crítica a las constituciones, porque limitan el accionar de las personas. Por su parte, Arrow propone para el análisis de los sistemas de votación la existencia de una imposibilidad, ya que cuando existen tres alternativas en un sistema de votación, es imposible escoger alguna; por ello, propone ciertos parámetros para las elecciones y para escoger una de las alternativas: unanimidad, transitividad, dominio no restringido, independencia de alternativas irrelevantes y no dictadura.
Principales fortalezas	1. Presenta una teoría del proceso de formación de políticas públicas en el que se explica la manera en como las personas escogen. Para el caso de *Public choice* se trata de entender la forma de escoger a los gobernantes, y como los gobernantes escogen. 2. Rompe con el mito de que todos los individuos votan por un mejor bienestar social, dado que los individuos apelan a su egoísmo e interés personal, por lo cual asemeja dicho comportamiento con la realidad. 3. Permite predecir el comportamiento de los individuos y, por lo tanto, elaborar políticas públicas y modelos políticos a partir de estas predicciones y preferencias ciudadanas. 4. Logra cierto grado de interdisciplinariedad al utilizar postulados propios de la economía para ser aplicados a la ciencia política.

Continúa

Principales críticas	1. La visión que tiene sobre los actores es limitada, dado que algunas teorías contrarias establecen que los individuos no son racionales y apelan a otros factores al momento de escoger o votar; muchas veces los motiva una pasión (militante de un partido o cariño a un caudillo). 2. Generalmente, no existe un ordenamiento de preferencias y al momento de escoger. Pueden existir causas exógenas que distorsionen el voto de los individuos, por ejemplo, presiones de otros actores ya sean de tipo monetaria o presión violenta. 3. Los gobiernos en manos de la representación no son eficientes a la hora de velar por los intereses de los individuos, puesto que los gobiernos son manejados por personas comunes y corrientes, que atienden a sus propios intereses y no a los de la comunidad.
Bibliografía	Buchanan, J. (1998). Política sin romanticismos: Esbozo de una teoría positiva de la elección pública y de sus implicancias normativas. En Rafael del Águila y otros (Eds.) *La democracia en sus textos.* (pp. 305-318). Madrid: Alianza Editorial. Cante, F. (2000). El teorema de la imposibilidad de Arrow y la elección interdependiente. *Cuadernos de economía*, (33), 305-318. Olson, M. (1992). La lógica de la acción colectiva. En *Auge y decadencia de las naciones*. (pp. 32-55). Barcelona: Ariel. Pinzón, M. (2010). Capítulo III. En *Aproximación al análisis económico del derecho*. (pp. 50-65). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Registraduría del Estado Civil de Colombia. (2014). *Resultados elecciones presidenciales año 2014*. Recuperado el 2 de mayo de 2015, de www.registraduria.gov.co

Estudio de caso

La primera vuelta para las elecciones presidenciales de 2015 estuvo caracterizada por los siguientes factores. En primer lugar, Juan Manuel Santos, candidato por el Partido de la Unidad Nacional, obtuvo la gran mayoría de votos de su caudal político, en las periferias colombianas, posiblemente por la gran movida de las maquinarias; sin embargo, estas no tuvieron tanto impacto en esta vuelta. Por otro lado, el candidato por el Partido Centro Democrático Óscar Iván Zuluaga, tuvo mayor acogida en algunos departamentos del centro colombiano, como Antioquia, Cundinamarca, Tolima y Neiva; no obstante, existe una correlación negativa entre Santos y Zuluaga, como se muestra en los gráficos 1 y 2, al igual que el fenómeno del abstencionismo, característica del electorado colombiano. Durante esta primera vuelta, participaron otros candidatos como Enrique Peñalosa por la Alianza Verde, Clara López por el Polo

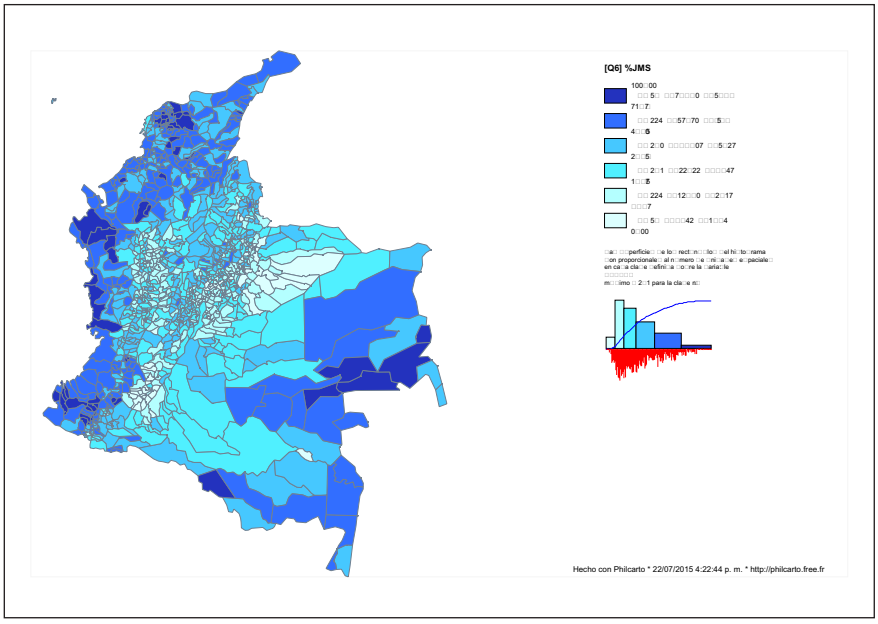
Democrático y Marta Lucía Ramírez por el Partido Conservador; sin embargo, el orden de preferencias atendió con mayor porcentaje a los candidatos Santos y Zuluaga, cuyos programas diferían en el tema de paz, especialmente en las propuestas sobre el manejo del Proceso de Paz en La Habana y las Farc. En este orden de ideas, la maximización de utilidad del elector se evidenciaba entre las dos propuestas más fuertes: la vía de la negociación pacífica o continuar con las operaciones militares. Esto para el electorado, representaba un mejor bienestar social, ya que mientras un sector consideraba que la mejor salida para el conflicto era la pacífica por los costos que esta representa, otro se inclinaba por la vía militar porque pensaba que su utilidad y bienestar es mayor. En consecuencia, la utilidad social se reflejó en los intereses de cada uno de los electores. Los intereses están condicionados a la naturaleza de las personas y a su egoísmo, ya que votan por el que los iba a favorecer más.

Es preciso señalar que el abstencionismo superó el 50%, como es habitual en las elecciones. Algunos individuos no votan dado que las elecciones no les generan ninguna utilidad, existe una poca credibilidad en las instituciones o, como en otras regiones como la Costa Caribe, esperaban negociar con ambos candidatos para ver cual les generaba mayor utilidad. Precisamente, en esta zona, en el caso de la primera vuelta, no quisieron ejercer su derecho al voto esperando favores políticos o prebendas, atendiendo a intereses individuales comunes y egoístas. Además, se ve que en las zonas donde no hay tanta presencia del Estado existe un mayor abstencionismo, como es el sur y el oriente del país.

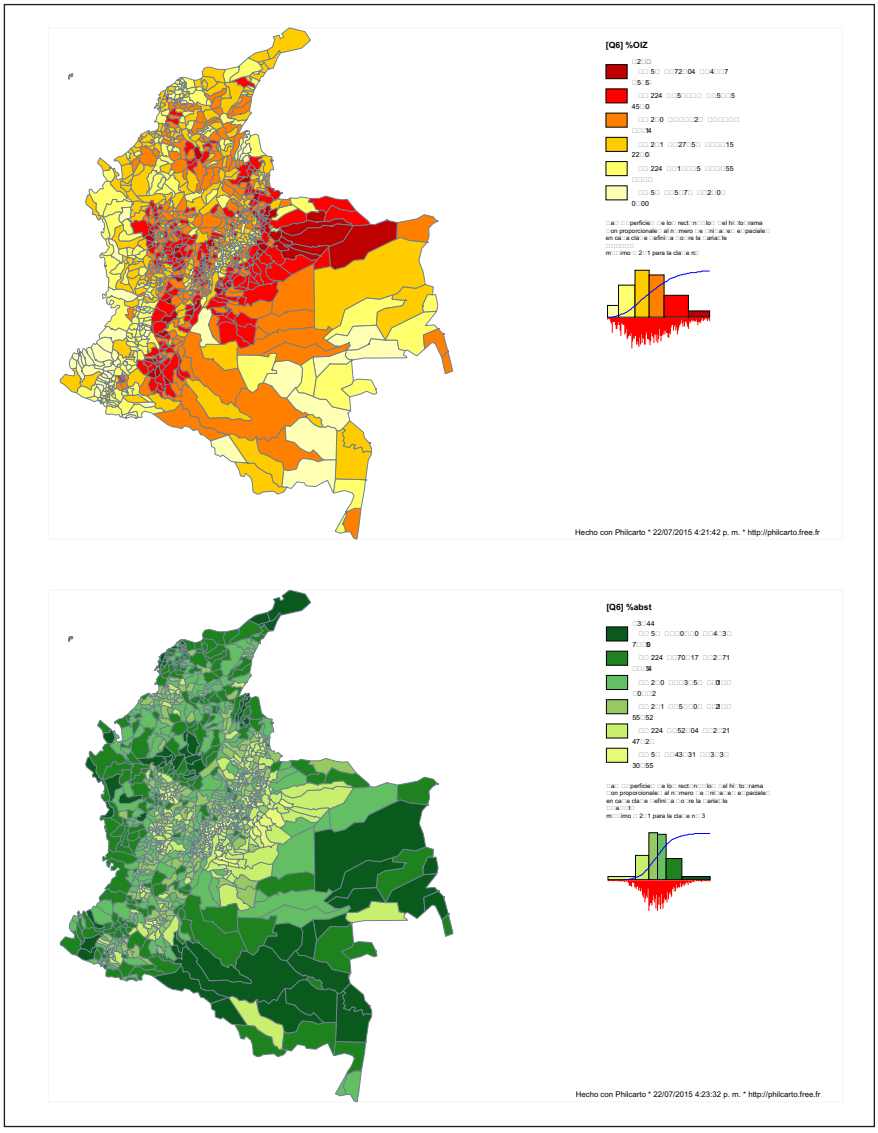
Respecto a la segunda vuelta, se formaron ciertas alianzas entre los diferentes partidos políticos, en donde el Centro Democrático hizo alianza con el ala conservadora de Marta Lucia Ramírez, y el partido de la U logró consolidar alianzas con sectores del Polo y el partido Verde por el discurso de la paz. Se afianzó la fuerte polarización en donde el resultado final fue: 50,91 % para Santos y 45 % para Zuluaga. Ciertamente las colaciones tuvieron efecto, y otro respaldo que pudo consagrar la presidencia de Santos fue el movimiento de maquinarias de la costa y elites regionales, que disminuyó sustancialmente su abstencionismo y se redujo 4 puntos porcentuales, (mirar cuadro del Atlántico). Además, de su bandera "Vota para ganar la paz" tuvo cierto efecto en los electores, se mantuvo la tendencia regional en cuanto a que Santos dominó las periferias y Zuluaga el centro del país. Respecto a la inclusión de la teoría de la elección pública, vemos como se configuran los intereses tanto individuales

como grupales, el comportamiento de las personas en sus distintas facetas como votantes, candidatos a cargos públicos, representantes elegidos, líderes o miembros de partidos políticos, burócratas (todos estos son roles de 'elección pública'), con el conjunto de resultados que podemos o podríamos observar. (Buchanan, 1979). Puesto que, los votantes como aspirantes siguen intereses individuales, unos esperando que se cumplan las promesas, los otros, obtener el poder. Además, como los individuos responden a los incentivos que el ambiente electoral otorga, como se vio en este caso, el país se polarizó en torno al discurso de la paz y la manera en cómo se debería solucionar el problema; otros intereses se vieron en los incentivos a las maquinarias locales, como es el caso de Musa Besaile y el Ñoño Elías, y todo apunta a el interés individual y egoísta a la hora de votar, el cual a cada sector le representa algún beneficio social. Cabe la salvedad que necesariamente supuestos como racionalidad (por cuestiones como compra de votos), desvirtúan muchos de los axiomas de la teoría, sin embargo, los intereses individuales preponderan a la hora de las elecciones y se cumple casi completamente.

Gráfica 1. Primera vuelta de la elección presidencial en Colombia (color morado: Santos; color amarillo: Zuluaga, y color verde: abstención)

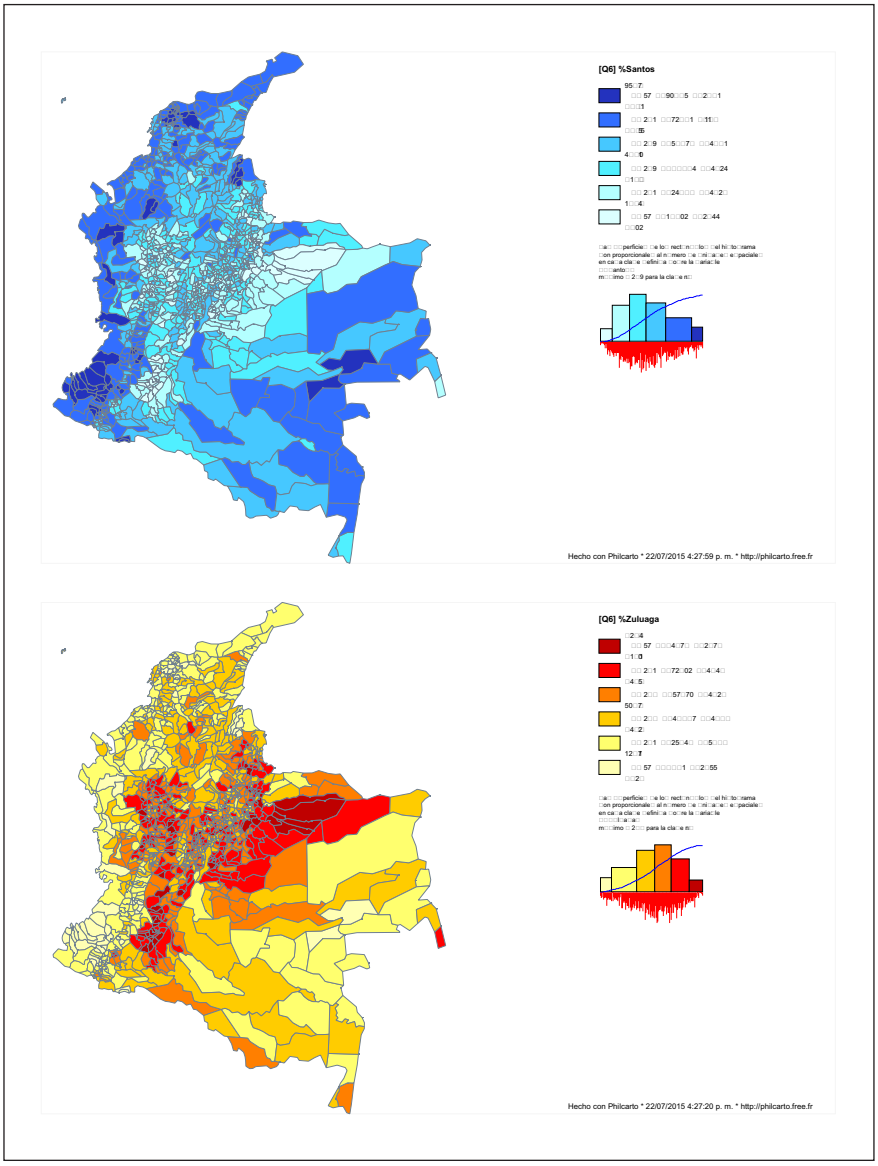


Continúa



Fuente: elaborados por el autor de este capítulo por medio del programa Philcarto y con base en la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2015).

Gráfica 2. Segunda vuelta de la elección presidencial en Colombia



Fuente: elaborados por el autor de este capítulo por medio del programa Philcarto y con base en la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2015).

2.2. Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI)

Elaborado por Nataly Galán
galan.nataly@urosario.edu.co

Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI)	
Autor(es)	Elinor Ostrom: Premio Nobel de Economía en 2009. Politóloga estadounidense, conocida principalmente por su análisis de la gobernanza económica en casos de recursos compartidos.
¿Cuándo y cómo surge el modelo?	Los principales postulados surgen a partir de la problematización de la concepción del sujeto liberal maximizador de ganancias y de los modos de gestión de los bienes comunes "buscando desarrollar una nueva teoría que permita explicar fenómenos que no 'encajan' en el mundo dicotómico de 'mercados' y 'Estados' (Ostrom, E. 2014. p. 15). El Marco de análisis busca ayudar a identificar variables para explicar y predecir, ¿cómo un grupo de personas que se encuentra en una situación de interdependencia puede organizarse y gobernarse a sí mismo para obtener beneficios conjuntos ininterrumpidos, a pesar de la tentación del oportunismo?
Principales postulados	1. Es de vital importancia generar soluciones alternativas a las planteadas por los teóricos del Estado o de la privatización, para resolver los problemas a los que se enfrentan quienes se apropian de recursos de uso común (RUC). 2. Existe un entramado de interdependencia entre los actores participantes en el cual los individuos se ven afectados colectivamente en casi todo lo que hacen, y se obligan a actuar conjuntamente. Pues, de lo contrario los beneficios netos serán menores si lo hacen de manera independiente. 3. Los individuos adoptan normas y persiguen estrategias contingentes en ambientes inciertos y complejos, por ello, se ven en la necesidad de establecer compromisos contingentes para seguir reglas establecidas entre ellos mismos. Asimismo, tal estrategia es creíble si existe supervisión. Por lo cual, es de vital importancia tener en cuenta que la imposición de reglas exógenas a las colectivamente establecidas generará la pérdida del capital social que se ha desarrollado por años en la comunidad. 4. Lo importante radica en deducir cómo se resuelven los problemas de provisión del bien, compromiso creíble y la supervisión mutua entre los actores implicados, tomando en cuenta: 1) La necesidad de reflejar la naturaleza incremental, autotransformadora del cambio institucional. 2) La importancia de las características de los regímenes políticos externos, con base en un análisis para conocer cómo afectarían las variables internas los niveles de provisión colectiva de las reglas. 3) La necesidad de incluir los costos de información y transacción.

Continúa

Principales postulados	5. Las razones por las cuales un grupo de personas que se encuentra en una situación de interdependencia puede organizarse y gobernarse a sí mismo para obtener beneficios conjuntos ininterrumpidos, a pesar de la tentación del oportunismo (*free-rider*) se da con respecto a la incidencia de variables sumarias, pero en mayor medida situacionales. 6. Las variables sumarias son aquellas que a través del proceso de cálculo interno influyen en la elección institucional (constitucional + colectiva). 7. Las variables situacionales son aquellos elementos exógenos al proceso de cálculo interno de un individuo que inciden en cualquier elección institucional. 8. La sostenibilidad en la gestión de RUC depende de siete principios de diseño que caracterizan a estas instituciones: límites claramente definidos, coherencia entre las reglas de apropiación y provisión, arreglos de elección colectiva, supervisión, sanciones graduadas, mecanismos para la resolución de conflictos, reconocimiento mínimo de derechos de organización y entidades anidadas.
Principales fortalezas	1. Acepta que con su esquema propuesto no se podría generalizar teoría alguna. Por ello, recomienda seguir estudiando las instituciones, pues no todas se comportan de igual manera en todos los casos. 2. Es sensible al contexto socioecológico y a una diversidad institucional de las comunidades en específico por lo que tiene en cuenta la necesidad de generar estudios interdisciplinares. 3. Investiga con detalle los diferentes tipos de recursos naturales de propiedad común como el agua, la pesca, el suelo, los bosques, etc. en diferentes países y momentos históricos y va sistematizando un conocimiento que le permite comprender cabalmente por qué, o por qué no, funcionan las instituciones comunales (Klink, 2012). 4. El centro de interés es el ámbito y potencial local, el espacio "donde las decisiones y elecciones sociales tienen lugar".
Principales críticas	1. Perspectiva, quizás, demasiado optimista sobre los resultados relacionados con las decisiones descentralizadas o cooperativas en las comunidades. 2. Modelo de análisis no muy usado por los mismos economistas, lo cual puede quitarle potencial de incidencia efectiva en el campo del análisis de política pública.
Bibliografía	Bergstrom, T. (junio, 2010). The Uncommon Insight of Elinor Ostrom. *The Scandinavian Journal of Economics, 112*(2), 245-261. Klink, F. A. (2012). Elinor Ostrom, Las instituciones y los recursos naturales de propiedad común: pensando con claridad más allá de las panaceas. *Revista de Economía Crítica*, (14), 340-361. Lara, H. (mayo-agosto, 2012) Reseña de "El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de la acción colectiva" de Elinor Ostrom. *Región y Sociedad, 13*(24).

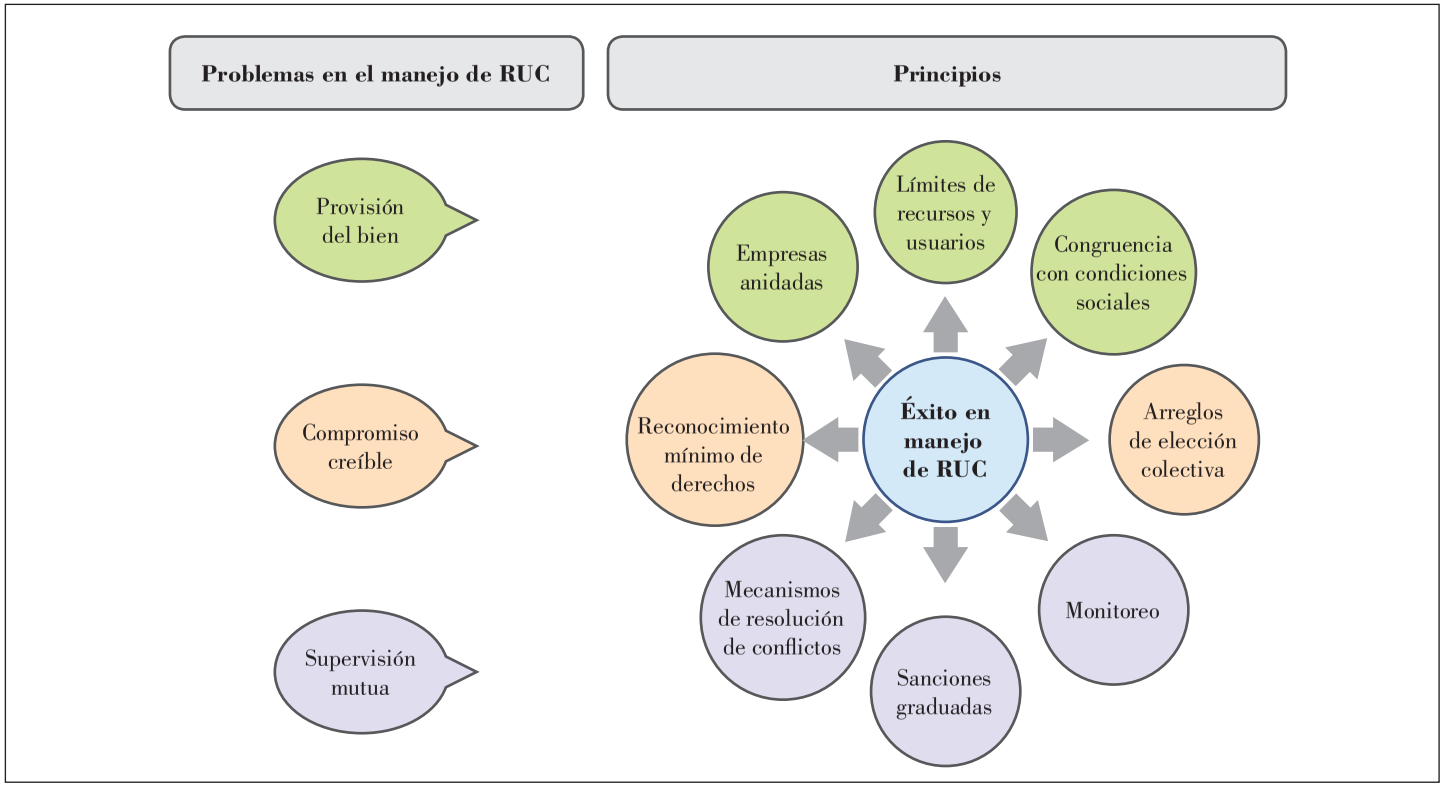
Continúa

Bibliografía	Ostrom, E. (5 de septiembre de 2014). Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos. *Revista Mexicana de Sociología, 76*(5), 15-70. Ostrom, E. (2000). Un Marco para el Análisis de los RUC. En *El Gobierno de los Comunes. La Evolución de las Instituciones de Acción Colectiva* (pp. 395). Mexico D.F.: Fondo de Cultura Económica. Vidal de la Rosa, G. (septiembre-diciembre, 2009). The Commons y Elinor Ostrom (Premio Nobel de Economía 2009). *Sociológica, 24*(71), pp. 185-194.

Caso de aplicación

El proyecto "Cangrejo negro: baluarte de la cultura raizal" es un impulso por fortalecer la producción y comercialización del cangrejo negro (recurso de uso común) en las islas de Providencia y Santa Catalina del departamento de San Andrés, y que hace parte del programa Cadenas Productivas Sostenibles del Plan Fronteras para la Prosperidad, liderado por la Cancillería de Colombia. Para tal fin, este pretende involucrar a las gobernaciones departamentales y alcaldías municipales fronterizas del archipiélago, a los gremios y empresas del sector privado, y al sector académico, y a las demás entidades del tercer sector para dar una valorización comercial, gastronómica y manejo sostenible del cangrejo. Entre los principales actores del proyecto se encuentra la Fundación ACUA (Activos Culturales Afros), la Cancillería de Colombia, Slow Food (Corporación Coralina), La ANSPE (Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema) y ASOCRAB Providence Sweet Crab Association.

Gráfica 3. Modelo ADI en el manejo de recursos de uso común



Fuente: elaborada por la autora de este capítulo.

Tabla 1. Análisis en el manejo del RUC: *Cangrejo negro*

Problema	Principio	Institución con mayor responsabilidad para su cumplimiento
Provisión del bien	Límites claramente definidos	Dado por la Corporación Coralina, creada por el Artículo 37 de la Ley 99 del 22 de diciembre de 1993 para administrar el medioambiente y los recursos naturales renovables y propender por el desarrollo sostenible del Departamento Archipiélago.
	Coherencia entre las reglas de apropiación y provisión	Pese a las amenazas a la existencia del cangrejo negro de Providencia, este ha logrado permanecer y recuperarse gracias a la excelente gestión que la comunidad ha hecho con la especie. Se espera concientizar a las nuevas generaciones sobre el sentido de pertenencia y cuidado del cangrejo http://www.programaacua.org/index.php/acua-ar/1121-el-archipielago-de-san-andres-y-providencia-se-prepara-para-la-primera-version-del-providence-sweet-black-crab-festival
	Entidades anidadas	Entre la Fundación ACUA, actuando como operador del FIDA, y el Plan Fronteras para la Prosperidad se logró generar una alianza con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través del Programa de Oportunidades Rurales y la Fundación Slow Food para financiar algunas de las actividades del proyecto. Involucra a las gobernaciones departamentales y alcaldías municipales fronterizas como la Alcaldía de Providencia y Santa Catalina Islas; a los gremios y empresas del sector privado, entre los que está la Cámara de Comercio y SOPESA, y al sector académico y demás entidades del tercer sector, como Slow Food, Fundación Acua y ASOCRAB.
Compromiso creíble	Arreglos de elección colectiva	Gran parte de esta responsabilidad está en manos de La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Departamento Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina (CORALINA). Dicha entidad establece fechas veda del cangrejo negro, donde se prohíbe la caza de este producto típico de las islas. En este caso, es posible que se llegue a un punto en el que las leyes existentes excluyan completamente las comunidades, y ninguna modificación al interior de la comunidad permita llevar a cabo la prestación del servicio.
	Reconocimiento mínimo de derechos de organización	Su responsabilidad recae tanto en el Estado como en las comunidades organizadas. Por parte del Estado, mediante el programa de la cancillería busca fortalecer las capacidades de las organizaciones y/o familias en la gestión, administración y crecimiento de sus dinámicas productivas y organizativas. Por el lado de las comunidades, estas deben seguir bajo la misma dirección, es decir, continuando con su política de discusión de los problemas que aquejan su labor y, por tanto, obteniendo el reconocimiento que se merecen.

Supervisión	Supervisión	Hay varios agentes que vigilan la recolección, el proceso productivo, la comercialización y el consumo del cangrejo negro. Inicialmente, las comunidades organizadas vigilaban dichas actividades y, posteriormente, dentro de ellas se fueron creando diversas figuras encargadas de supervisar el cumplimiento adecuado. Sin embargo, a partir de 1993, la Corporación Coralina ha tomado un papel preponderante en la vigilancia y supervisión. Con la puesta en marcha del proyecto de la Cancillería ha tomado importancia en dicho aspecto la Fundación Acua.
	Sanciones graduadas	Aún no aplica para el caso. No se evidencian.
	Mecanismos para la resolución de conflictos	La estrategia organizativa principal de la comunidad raizal es el grupo familiar http://www.programaacua.org/index.php/cultura-afro/cancilleria-colombia-programa-acua Los actores principales en la resolución de conflictos son los grupos y unidades familiares.

Fuente: realizada por la autora de este capítulo.

3. ¿Cómo se organizan los actores para incidir en el proceso de las políticas públicas?

3.1. Modelo de coaliciones promotoras (Advocacy Coalition Framework)

Elaborado por Katherin Montoya
montoya.debbie@urosario.edu.co

Modelo de coaliciones promotoras (Advocacy Coalition Framework)	
Autor(es)	Paul A. Sabatier: profesor de Ciencias Ambientales y Política de la Universidad de California, quien se ha destacado por sus investigaciones acerca de los factores que influyen en los cambios en política pública así como en la aplicación de las mismas.
	Hank C. Jenkins-Smith: profesor de Ciencia Política y Director Asociado del Centro de Investigación Social Aplicada. Ha realizado y colaborado en la elaboración de textos sobre política pública, percepción de riesgo y cuestiones nucleares.
¿Cuándo y cómo surge el modelo?	Aparece a finales de la década de los ochentas e inicios de los noventas, como una crítica a los modelos tradicionales de análisis de política pública, los cuales, de acuerdo con Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith, tenían serias limitaciones debido a que negaba el "papel de la ideas, en particular, de aquellas que comprendían los aspectos relativamente técnicos de los debates de las políticas públicas, en la evolución de las políticas" (Sabatier, 1993, p.15). En suma, gran parte de los modelos de análisis anteriores al de coaliciones promotoras, descartaban el valor del diseño retrospectivo de políticas públicas, también conocido como *bottom-up*, dejando de lado la posibilidad de evaluar el nivel de injerencia de las coaliciones de intereses en el desarrollo de políticas públicas.

Continúa

<table>
<tr><td>Principales postulados</td><td colspan="2">
Es un modelo que tiene como objetivo identificar el origen de los cambios que se producen en las políticas públicas durante el desarrollo de las mismas, subrayando el rol que desempeñan aspectos cognoscitivos tales como: los valores, ideas, creencias, el conocimiento y el aprendizaje en dichas transformaciones.
Funciona como una “especie de lente que permite comprender y explicar la influencia de las creencias cuando ocurre un cambio de políticas…”. (Weible & Sabatier, s.f, p. 123).
Para lograr comprender el nivel de influencia de los valores, creencias, ideas, etc., sobre los cambios en política pública, se requiere un estudio de por lo menos una década de posteridad.
Las unidades de análisis de este modelo serán los subsistemas políticos, entendidos como aquellos escenarios en los que tiene lugar la política pública, y en los que participan e interactúan diversos actores, quienes compiten o cooperan para que una determinada acción gubernamental responda a sus intereses políticos particulares.
Sabatier y Jenkins-Smith esbozan el término coaliciones promotoras, definidas como “los actores de una amplia variedad de instituciones que comparten las creencias del núcleo de política y que coordinan su comportamiento de diversas maneras” (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999, p. 130).
Las coaliciones promotoras pueden entenderse también como “todos aquellos que pueden jugar un papel importante tanto en la generación, difusión y evaluación de las ideas de las políticas, como en su formulación e implantación” (Martinón, 2005, p. 9).
Policy brokers: cuando los subsistemas se caracterizan por la hostilidad de sus participantes, es decir, por la presencia de relaciones conflictivas entre las coaliciones, se puede dar la aparición de actores conocidos como Policy brokers. Estos median los conflictos entre las coaliciones, impulsando la creación de acuerdos y compromisos entre las mismas. Generalmente quienes asumen este rol son autoridades reconocidas por las coaliciones. Ejemplo: oficiales electos, altas cortes, funcionarios públicos, etc.
</td></tr>
<tr><td rowspan="3"></td><td rowspan="3">Características de las coaliciones promotoras</td><td>No solo están constituidas por agentes con intereses privados; en ocasiones, también, participan investigadores, burócratas de agencias administrativas y funcionarios de diferentes niveles del Gobierno.</td></tr>
<tr><td>Para que un determinado grupo de interés pueda identificarse como una coalición promotora es necesario que posea una estabilidad en el tiempo.</td></tr>
<tr><td>Las coaliciones pueden estar conformadas por individuos cuyas creencias no son idénticas; no obstante, para que estas puedan ser estables y perdurar en el tiempo deben tener un elemento aglutinador como un conjunto de valores compartidos y, más importante aún, un sistema de creencias.</td></tr>
</table>

Continúa

<table>
<tr><td rowspan="5">Principales postulados</td><td>Características de las coaliciones promotoras</td><td colspan="2">Debido a que las coaliciones siempre buscan trasladar sus creencias a la esfera política, concretamente a los programas públicos, estas participarán en un gran número de escenarios y emplearan una diversidad de estrategias y recursos con el fin de concretar dicho propósito.</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Sistema de creencias</td><td rowspan="3">Pueden entenderse como "… estructuras tripartitas y jerárquicas, compuestas por tres categorías de valores de distinto rango". (Sanjurjo, s.f, p. 4).</td><td>Núcleo duro: compuesto por "axiomas normativos y profundamente arraigados que definen la visión que tiene el actor en relación al individuo, la sociedad y el mundo en general". (Sanjurjo, s.f, p. 4).
• Susceptibilidad al cambio: muy baja</td></tr>
<tr><td>Núcleo de la política: se caracteriza por la presencia de "percepciones causales, estrategias básicas y posiciones políticas sobre un campo o subsistema determinado de políticas públicas". (Sanjurjo, s.f, p. 4).
• Susceptibilidad al cambio: baja</td></tr>
<tr><td>Aspectos secundarios: "Integrado por consideraciones instrumentales acerca de cómo debe ser implementado el núcleo de la política". (Sanjurjo, s.f, p. 4).
• Susceptibilidad al cambio: alta</td></tr>
<tr><td>Cambios en política pública</td><td colspan="2">Los cambios deben entenderse como toda alteración que se produce en el rumbo inicial de la misma. De igual manera, se debe tener en cuenta que los cambios que se perciben en este modelo se distinguen en su tipo (en el subsistema político, en el sistema político global) y su grado (mayor, menor).</td></tr>
<tr><td>Principales fortalezas</td><td colspan="3">1. Presenta una teoría del proceso de formación de políticas públicas en el que se explica la manera en la que algunos temas logran definirse como problemas de política pública, así como las soluciones ideadas por el Gobierno para abordarlo, la implementación de las mismas, el impacto de estas sobre la problemática y, por último, la revisión de dichas soluciones a la luz de la percepción de varios grupos.
2. Proporciona una metodología que permite constatar el rol que determinados sistemas de creencias juegan en la transformación de las políticas públicas.
3. Ofrece un marco teórico eficaz para avanzar en la comprensión de la complejidad de los procesos de política pública.
4. Permite superar las visiones clásicas que se tienen acerca de los procesos de política pública, las cuales tienden a pasar por alto el rol que juegan las ideas y valores a la hora de confrontar intereses en la arena política.</td></tr>
</table>

Continúa

Principales críticas	1. El modelo posee vacíos en lo que se refiere a los criterios a partir de los cuales se clasifica un grupo como una coalición promotora. En consecuencia, el investigador posee cierto grado de discrecionalidad en esta cuestión. 2. No se establece una distinción lo suficientemente clara entre grupos de interés, agencias promotoras y coaliciones promotoras. 3. Existe cierta debilidad en lo que se refiere a la naturaleza de los instrumentos que las coaliciones pueden emplear con el fin de modificar el comportamiento de las instituciones gubernamentales, en orden de alcanzar sus fines políticos. 4. Continúa siendo un modelo muy abstracto.
Bibliografía	*Avanza la construcción de la política pública distrital de protección y bienestar animal.* (s.f). Recuperado el 15 de mayo de 2015, de www.ambientebogota.gov.co/web/sda/politica-publica-distrital-de-proteccion-y-bienestar-animal Estevéz, A., & Esper, S. (s.f). *Las políticas públicas cognitivas el enfoque de las coaliciones defensoras.* Recuperado el 2 de junio, de econ.uba.ar/www/servicios/biblioteca/bibliotecadigital/Indice%20alfabetico/archivos/Para%20Publicaciones/CIAP/LAS%20POL%CDTICAS%20P%DABLICAS%20COGNITIVAS%20EL%20ENFOQUEDE%20LAS%20COALICIONES%20DEFENSORAS/Estevez_Esper_UBA.pdf Jenkins-Smith, Hank C. S., & Paul A. (1993) *Policy change and learning an advocacy coalition approach.* Colorado: Westview Press. Martinón, R. (2005). *Las ideas en las políticas públicas: el enfoque de las coaliciones promotoras.* Recuperado el 2 de junio de 2015, de e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/594/cpa050103.pdf?sequence=1 *Política pública distrital de protección y bienestar animal.* (s.f). Recuperado el 15 de mayo de 2015, de ambientebogota.gov.co/politica-de-bienestar-animal Política pública de protección y bienestar animal - PyBA Versión preliminar. (2014). Recuperado el 15 de mayo de 2015, de ambientebogota.gov.co/c/document_library/get_file?uuid=68eccc33-d792-49a1-89d8-43306e0fb429&groupId=10157 Proyecto de Acuerdo 297 de 2010. (2010). Recuperado el 31 de mayo de 2015, de alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=40522 Sanjurjo, D. (s.f). *El cambio en las políticas de estupefacientes: el ejemplo de Uruguay.* Recuperado el 31 de mayo de 2015, de academia.edu/5271513/El_cambio_en_las_pol%C3%ADticas_de_estupefacientes_El_ejemplo_de_Uruguay Weible, C., &, Sabatier, P. (s.f). *A guide to the advocacy coalition framework.* Recuperado el 20 de junio de 2015, de .ucdenver.edu/academics/colleges/SPA/FacultyStaff/Faculty/Documents/Weible%20and%20Sabatier%20ACF%20chapter%20in%20Fischer%20et%20al.%202006.pdf

Caso de estudio: política pública de protección animal para el Distrito Capital

Desde hace aproximadamente cinco años las políticas públicas acerca de protección y bienestar animal en Bogotá se han transformado significativamente en cuanto a su contenido y alcances gracias a actores como las organizaciones animalistas y ciudadanos sensibles ante temas relativos al maltrato animal. Estos han logrado introducir valores y elementos propios de su "sistema de creencias" dentro de la esfera pública. Así, la política pública de protección animal para el Distrito Capital posee una serie de particularidades que pueden abordarse a partir del enfoque de coaliciones promotoras propuesto por los académicos Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith.

En la formulación de esta política pública ha participado una multiplicidad de grupos de interés, los cuales, de acuerdo con ciertos valores, ideas y creencias, se pueden agrupar en coaliciones promotoras. De esta forma, existe una coalición compuesta por organizaciones no gubernamentales, líderes cívicos defensores de los animales, pequeños colectivos independientes, sectores de la academia, representantes políticos, funcionarios públicos y, en general, un amplio número de ciudadanos, quienes pese a tener creencias no necesariamente idénticas, se reúnen en torno a un elemento aglutinador conocido como "sistema de creencias".

Respecto a dicho sistema, este se encuentra compuesto por tres categorías de valores de distinto rango, entre ellas: un núcleo duro, un núcleo de la política y una serie de aspectos secundarios, los cuales, en el caso de la coalición antes referida, se expresan de la siguiente manera:

Tabla 2. Sistema de creencias (coalición promotora animalista)

Núcleo duro	Axioma normativo: es necesario, tanto para los individuos como para la sociedad, ampliar el círculo de nuestra solidaridad y consideración moral de tal forma que se incluyan a los animales, dado que estos últimos son seres sensibles, es decir, capaces de sufrir, y por tanto "… merecen una protección estatal frente a unos "derechos inalienables" como los de ser tratados con respeto y no ser torturados ni sometidos a crueldad…" (Alcaldiabogota.gov.co, 2010).

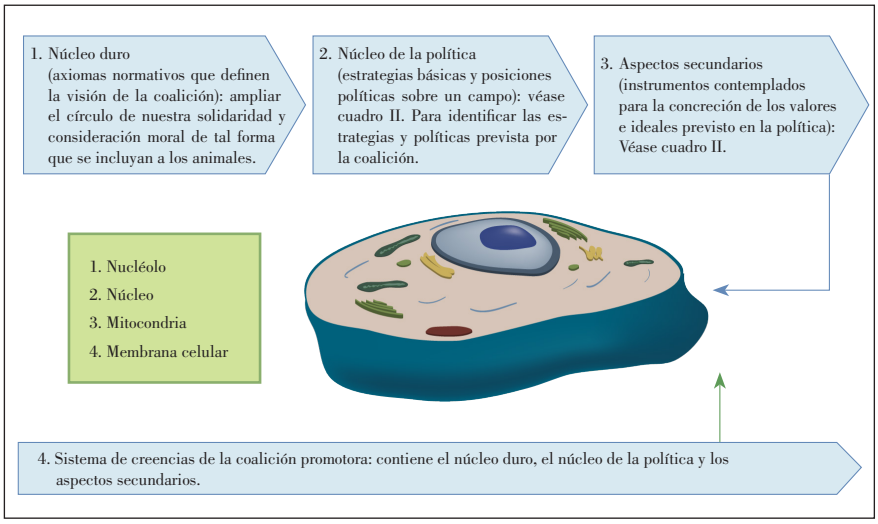
Continúa

Núcleo de la política	1. "… incluir la protección de los animales como objeto de regulación pública y política cultural e institucional del Estado, con el fin de favorecer un trato justo, digno, compasivo y respetuoso hacia los animales por parte de los ciudadanos y las ciudadanas". (Alcaldiabogota.gov.co, 2010). 2. "Generar una cultura de respeto, convivencia y buen trato en el D.C., a partir del cambio en la relación entre los seres humanos y la fauna doméstica y silvestre promovida desde la participación y movilización social". (Ambientebogota.gov.co, 2014, p.31). 3. "Fortalecer la capacidad de respuesta institucional y servicio para la protección y bienestar de la fauna en el D.C". (Ambientebogota.gov.co, 2014, p.31). 4. "Impulsar la gestión de conocimiento acerca de la fauna en el Distrito Capital como soporte para su manejo y la atención institucional, así como para la educación y cultura ciudadanas". (Ambientebogota.gov.co, 2014, p.32).
Aspectos secundarios	1. Educación y sensibilización: "Difundir y promulgar acciones que sensibilicen y estén encaminadas a la protección y bienestar de los animales en el D.C.". (Ambientebogota.gov.co, 2014, p. 33). 2. Participación y movilización social: fomentar una cultura de buen trato hacia los animales y acciones de responsabilidad por parte de actores sociales (Ambientebogota.gov.co, 2014). 3. Fortalecimiento de la gestión: articulación y fortalecimiento en la gestión de las instituciones públicas involucradas en la atención y manejo de los animales en la ciudad de Bogotá. (Ambientebogota.gov.co, 2014). 4. Protocolos y procedimientos: generar planes de acción para atender los requerimientos de los animales en la ciudad ante situaciones específicas. (Ambientebogota.gov.co, 2014). 5. Normativa y regulación: creación, difusión e implementación de la normativa necesaria para hacer efectiva la gestión de las entidades encargadas de la atención y manejo de animales en la capital (Ambientebogota.gov.co, 2014). 6. Centros y sistemas de información: "Crear sistemas de información para el control y toma de decisiones en temas relacionados con los animales en D.C." (Ambientebogota.gov.co, 2014, p.36). 7. Investigación: "Fomentar la investigación aplicada en temas de protección y bienestar animal" (Ambientebogota.gov.co, 2014, p.36).

Fuente: elaborada por la autora del documento con base en la Política pública de protección y bienestar animal de 2014.

En cuanto a la forma en la que está compuesto el sistema de creencias, este se asemeja a la composición de una célula eucariota:

Gráfica 4. Sistema de creencias



Fuente: elaborada por la autora del documento con base en la Política pública de protección y bienestar animal de 2014.

Tabla 2.1. Criterio de clasificación de las coaliciones promotoras

Participación de actores y agentes con intereses privados	Sí	No
	La coalición está compuesta tanto por agentes privados como por funcionarios de diferentes niveles del Gobierno.	
Estabilidad en el tiempo	Sí	No
	La coalición animalista lleva más de una década ejecutando acciones orientadas a garantizar ciertas condiciones de bienestar y protección para los animales en la capital del país, las cuales se han traducido en la expedición de normas y leyes, la modificación de la política pública que versa sobre esta cuestión, así como en la inclusión de temas de protección animal en el plan de desarrollo de la "Bogotá Humana".	
Participación en un gran número de escenarios	Sí	No
	Esta coalición, además de intervenir en el ámbito político, ha logrado consolidar espacios importantes en los medios de comunicación, la academia, etc.	

Fuente: elaborada por la autora del documento con base en la Política pública de protección y bienestar animal de 2014.

3.2. Redes de políticas públicas

Elaborado por Clara Jiménez
jimenez.clara@urosario.edu.co

Redes de políticas públicas	
Autor(es)	Hugh Heclo es profesor de Asuntos Públicos de la Universidad George Mason (Estados Unidos). En 1978 creó el concepto de asuntos de red para describir las alianzas que se generan entre grupos de interés, organizaciones y actores económicos que intentan influir el desarrollo de los procesos políticos. Randall Ripley: profesor emérito de la Universidad de Ohio, desde 1697, anteriormente fue profesor de la Universidad de Harvard, investigador del Instituto Brookings en Washington DC y doctor en Harvard en 1963. Fritz Scharpf: profesor alemán emérito del Instituto Max Planck para el Estudio de las Sociedades. Sus áreas de interés incluyen: los problemas de organización y procesos de decisión en los gobiernos de todos los niveles, la economía política de la inflación y el desempleo, y los comparativos de la economía política del Estado de bienestar. Henry Mintzberg: destacado teórico de la gestión empresarial que con sus planteamientos contrarios a la planificación y la estrategia revolucionó el *management* contemporáneo. En la actualidad, ejerce la cátedra Cleghorn de Management en la Universidad de McGill (Canadá) donde ha enseñado desde 1968.
¿Cuándo y cómo surge el modelo?	Las redes de políticas públicas que surgen en las décadas de los setentas y ochentas, buscan superar el debate estructura-agencia, e involucrar a la sociedad y a diferentes grupos de interés de la política. El concepto más conocido es el del Triángulo de hierro, que suele atribuírsele a Heclo; sin embargo, este pertenece a la escuela inglesa y el concepto a la estadounidense, lo cual no concuerda.
Principales postulados	1. Triángulo de hierro: es la interacción entre burócratas, miembros del congreso y grupos de interés. 2. Redes por asuntos: es un grupo donde los participantes comparten conocimientos que tienen que ver con algún aspecto de la política pública. Los participantes entran y salen continuamente de la arena política, con diversos grados de compromiso mutuo y de ese modo es imposible identificar claramente cuáles son los actores dominantes. 3. Comunidades de políticas públicas: redes caracterizadas por la estabilidad de relaciones, la continuidad de una membresía altamente restrictiva, una interdependencia vertical basada en la responsabilidad compartida de la tramitación de servicios y el aislamiento de otras redes e invariablemente del público en general. Tienen un alto grado de interdependencia vertical y articulación horizontal limitada. Están altamente integradas.

Continúa

Principales postulados	4. Red temática**:** sugiere que el proceso de política toma forma en situaciones en las que los participantes se mueven constantemente adentro y afuera 5. Gobernanza: es el resultado de miles de intercambios entre instituciones y actores públicos y privados, sin dejar a un lado la complejidad que ello implica y teniendo en cuenta la existencia de redes intergubernamentales.
Principales fortalezas	1. Triángulo de hierro: es el concepto más utilizado, pues es más consciente del fuerte poder del Estado y de los grupos de interés. 2. Redes por asuntos: los participantes suelen ser expertos en la temática a la que apunta la política y ello colabora a que pueda ser exitosa. 3. Comunidades de políticas públicas: son las más integradas de todos los tipos de redes, pues los actores no solo comparten intereses sino cultura y otros patrones. 4. Red temática: el hecho de que los actores interactúen con otras redes, hace a este tipo de red no solo más real, sino dinámica, dando espacio a crecer y fortalecerse. 5. Gobernanza: retoma al Estado como actor fundamental de las políticas públicas y busca una constante comunicación e interacción entre redes.
Principales críticas	1. Triángulo de hierro: las redes son una etiqueta conveniente para describir las relaciones entre los grupos y el Gobierno. 2. Redes por asuntos: se centra demasiado en el papel de los individuos y cómo ven las redes, en lugar de hacerlo en las redes como estructuras e instituciones que influyen en los actores. 3. Comunidades de políticas públicas: no conceptualiza la relación entre estructura-agencia. 4. Red temática: no realizar ninguna contribución 'nueva' en comparación con las ideas clásicas del pluralismo. 5. Gobernanza: limitada investigación empírica.
Bibliografía	1. Evans, M. (1998). Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica. *Gestión y Política Pública, 2*(2), 229-266, recuperado de 2. http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VII_No.II_2dosem/EM_Vol.7_No.II_2sem.pdf 3. Frank, K. A., Penuel, W. R., & Krause, A. (2015). What is a "good" social network for policy implementation? The flow of know-how for organizational change. Journal of Policy Analysis and Management, 34(2), 378-402. 4. Parsons, W. (1995). Public Pollicy: an Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis, UK: Edgard Elgar, 189-200. 5. Zurbriggen, C. (s.f) *Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica.* Recuperado el 2 de mayo de 2015, de http://respaldo.fcs.edu.uy/enz/licenciaturas/cpolitica/sistemapoliticonacional3/IIG%20Instituto%20Internacional%20de%20Gobernabilidad.htm

Caso de estudio: sexualidad sin indiferencia

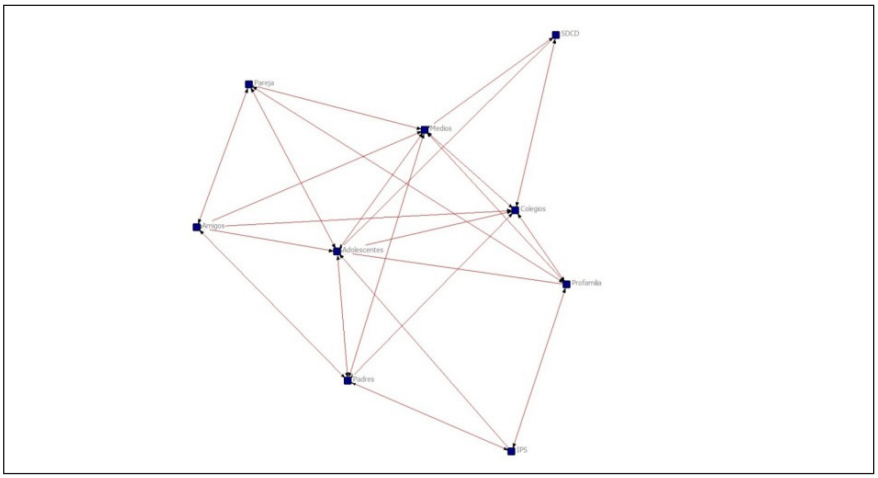
Para 2005, el número de embarazos en mujeres adolescentes en Bogotá era de 78 528, ya que la tasa era del 20,5 %. Las localidades que reportaban mayores tasas de nacimientos en adolescentes, contados por cada 10 000 jóvenes entre los 10 y 19 años, eran Santa Fe (57,7), Usme (56,63), Candelaria (51,22), San Cristóbal (48,83) y Rafael Uribe (47,48).

Es a partir de "Sexualidad sin indiferencia" que se marcan unas metas claras, las cuales, expresadas en términos numéricos, buscaban reducir la cantidad de nacimientos en la población de 15 a 19 años a un 17 %. Esto se pretendía lograr mediante un desarrollo y seguimiento a la educación para la sexualidad y la vida, dándole tal importancia a este componente, que buscaba un trabajo conjunto de la Secretaria de Salud Distrital, la Secretaría de Educación Distrital, el Departamento Administrativo de Bienestar Social, el Departamento Administrativo de Acción Comunal, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, y el Instituto Distrital de Cultura y Turismo.

En el siguiente gráfico, se muestran las relaciones entre actores de la política, donde se identifica, a la derecha el cuadro real de las relaciones entre actores y, a la izquierda, lo que se requiere fortalecer, es decir la participación de la pareja, el no atribuir toda la responsabilidad a Profamilia y el relacionar a los y las adolescentes con todo el entorno y demás actores. Se podría decir que sería la gráfica 'ideal', y, al decir ello, es un concepto subjetivo de la investigadora, que lo intuye basándose en su trabajo de campo.

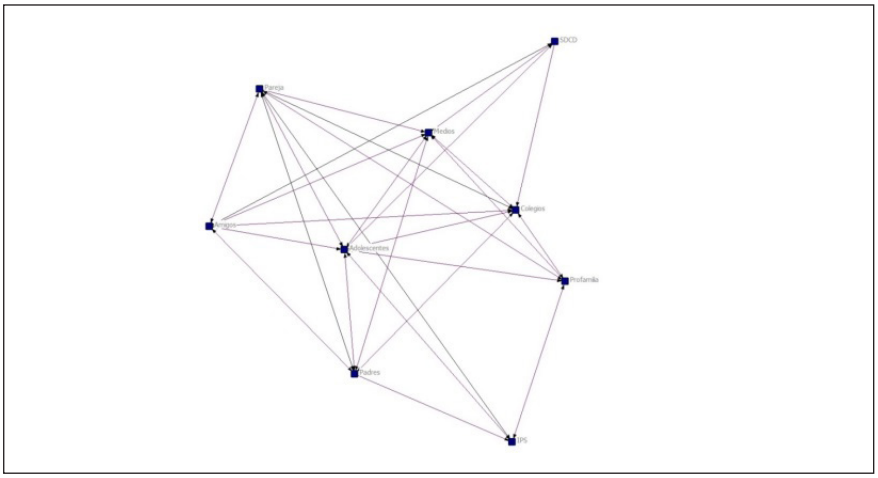
Se visualiza la red y el número de veces que se conecta un actor con otro e inclusive, dándole uso a la herramienta UCINET 6, podríamos señalar los tributos de cada actor, todo esto para graficar el funcionamiento de la red de esta política pública.

Gráfica 5. Relaciones entre los actores involucrados en la política pública de sexualidad



Fuente: elaborada por la autora de este capítulo a través del Software UCINET 5.

Gráfica 6. Relaciones entre los actores involucrados en la política pública de sexualidad



Fuente: elaborada por la autora de este capítulo a través del Software UCINET 5.

4. ¿Cómo y por qué cambian las políticas públicas?

4.1. Modelos de innovación y difusión de políticas públicas

Elaborado por Lorena Morales
morales.ruth@urosario.edu.co

Modelos de innovación y difusión de políticas públicas	
Autor(es)	Vijay Mahajan: académico indio que actualmente se encarga de la cátedra John P. Harbin Centennial en la Escuela de Negocios de la Universidad de Texas. Ha recibido varios reconocimientos incluyendo el premio Charles Coolidge Parlin debido a su propuesta de liderazgo visionario en el *marketing* científico. Paul Sabatier : profesor de la Universidad de California. Sus temas de interés son el análisis de los factores que producen los cambios en las políticas públicas, la implementación de las políticas públicas y la influencia de las creencias en estos procesos. Frances Stokes Berry: profesor de administración pública y director de la Escuela de Administración y Política Reubin O'D. Askew en Florida, Estados Unidos.
¿Cuándo y cómo surge el modelo?	Los estudios en esta materia surgieron gracias a los análisis de las interacciones interestatales de la sociedad estadounidense. De esta manera, estos tomaron como base conceptual los modelos y teorías existentes en sociología y en teoría de las organizaciones sobre difusión de innovaciones entre individuos u organizaciones (Rubio Barceló, 2002).
Principales postulados	1. Comúnmente los gobiernos manejan sus políticas públicas de manera incremental, es decir, haciendo pequeñas modificaciones a los programas ya existentes. Sin embargo, es necesario estudiar la manera como surgieron dichas iniciativas, dado que ese momento puede calificarse como innovación. 2. El término innovación es un tanto ambiguo, considerando que en el estudio de las teorías de innovación de gobierno ha sido definido como un programa que es nuevo para el gobierno que lo adopta (Walker, 1969). Así, si un gobierno aplica una iniciativa que fue diseñada y ejecutada en otro gobierno, esto puede considerarse como innovación. El fenómeno anteriormente descrito se presenta con más frecuencia en gobiernos locales y regionales de Estados con una lógica federal.

Continúa

Principales postulados	3. Existen dos formas para que un Estado implemente una innovación: • Por determinantes internos: Circunstancias sociales, económicas y administrativas que se presentan dentro de la jurisdicción del Gobierno, sin ninguna influencia de otro Estado. • Modelos de difusión: Un Estado adopta una política pública emulando el comportamiento de otros Estados. En ese orden algunos autores sostienen la hipótesis sobre los implementadores que enfrentan problemas y toman atajos para la toma de decisiones. Este modelo también tiene como base la idea sobre que los Estados se encuentran en competencia, por tanto reproducen modelos exitosos para evitar quedar en desventaja. El modelo toma, en la mayoría de las ocasiones, como unidad de base sistemas federales de gobierno para evidenciar el comportamiento de los Estados internos del mismo. (Berry & Berry, 2007). De la misma forma , existen otros modelos a considerar: • El modelo de difusión regional propone que la influencia de un Estado sobre otro depende de su cercanía geográfica. • El modelo de líderes y rezagados propone la existencia de un Estado o de un grupo de Estados que son pioneros en la implementación de una política pública, asimismo, es posible encontrar Estados que son influenciados por estos y por tanto emulan sus procedimientos. • El modelo de isomorfismo propone que un Estado emula políticas públicas de otros que tienen condiciones similares a este, dado que la información que existe sobre dichos programas es mucho más clara y certera; además, considerando que estos cuentan con características semejantes es probable que las consecuencias exitosas puedan darse en el Estado que copió dicha práctica. Por otro lado, una cuestión que también se debe tener en cuenta es el modelo de influencia vertical, que explica las dinámicas de los estados independientes en una lógica federal, la cual enuncia que los Estados adoptan políticas derivadas de los lineamientos del Gobierno central. Sabatier realiza una salvedad enunciando que es poco probable que la adopción de un programa por parte de un Estado sea completamente independiente de influencias externas. En ese orden de ideas, cabe enunciar que algunos enfoques derivan de las teorías sobre innovación organizativa. Así, se establece que hay dos grandes variables que inciden al momento en el que un agente decide innovar tales como la motivación (1) y la disponibilidad de recursos (2). En segundo lugar, es válido mencionar como motivo de innovación, la necesidad que tiene un estadista de ganar legitimidad electoral para proseguir en su cargo. En el momento en el que un agente gubernamental desea conseguir la relección de su cargo es probable que adopte políticas públicas que sean populares en el electorado.

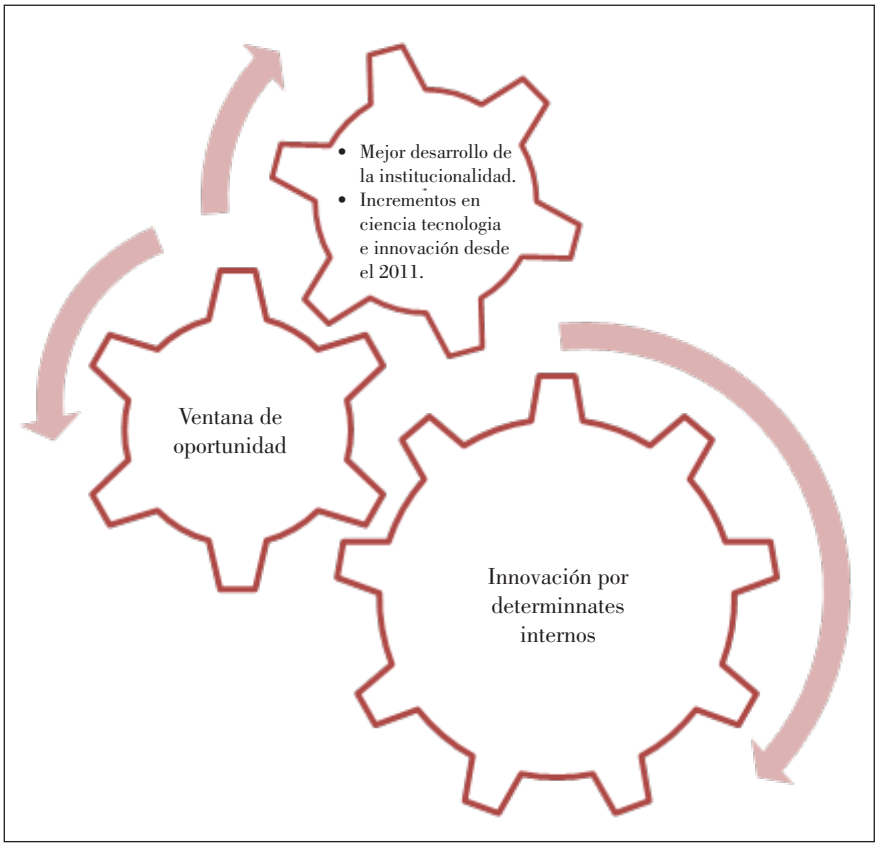
Continúa

Principales postulados	En conclusión, a ese punto se le realiza una precisión sobre la poca probabilidad de que se presenten innovaciones que tengan como origen los determinantes internos, ya que es preciso que coincidan múltiples circunstancias; sin embargo, cuando esto ocurre se le puede considerar como una ventana de oportunidad que puede conducir a la innovación. 4. Por último, existe una corriente de la teoría de la innovación que junta los modelos de difusión y los determinantes internos propuestos por Berry y Berry. Esta propuesta combina variables dependientes de los Estados como la motivación de los funcionarios públicos, los obstáculos con los cuales se enfrentaran para el desarrollo del programa y los recursos para superar los mismos; de igual forma, estima como un factor determinante la manera como la difusión de políticas implementadas por otros Estados afecta la innovación que se haga a los programas de un gobierno local. Por último, considera la presencia de otras políticas ya establecidas que pueden alterar la ejecución de la nueva política. En ese orden el modelo tiene en cuenta los postulados de Mahajan y Peterson, quienes abordan las interrelaciones de innovación de las políticas, es decir, la manera como una política que ya se encontraba instituida afecta la innovación de una política pública. En consonancia con esto, clasifican dichas interrelaciones entre: • Independientes: la política existente no influye en el desarrollo de la nueva política. • Complementarias: la presencia de una política existente demanda que se implemente otra política para que los objetivos iniciales de la primera sean alcanzables. • Contingentes: la implantación de una política (b) se encuentra condicionada a que se adopte una política (a). • Sustitutas: una nueva política llega a sustituir las funciones y objetivos de una previa. Consecuentemente Berry y Berry con el propósito de comprobar este modelo diseñan un modelo de análisis histórico de eventos para comprobar como la innovación se basa en un modelo de loterías Estatales, para demostrar cómo a partir de la combinación de diversas circunstancias y factores externos e internos puede surgir la innovación.
Principales fortalezas	1. El modelo logra identificar las falencias de los planteamientos anteriores y se presenta como una alternativa para comprender los procesos híbridos de innovación de políticas públicas, nutriéndose de los postulados más acertados de los enfoques anteriores. 2. Toma en consideración las comprobaciones empíricas de cada modelo. 3. Realiza un intento para tratar de teorizar lo que a simple vista puede parecer evidente, a través de ecuaciones que tienen en cuenta diversas variables que influyen en los procesos de innovación. El modelo se ajusta a los postulados de Edgar Morín sobre valorar la complejidad y aceptar el desorden creativo, ya que en el modelo de loterías se acepta como viable que la innovación surja como el resultado de múltiples combinaciones de factores, agentes y circunstancias.

Continúa

Principales críticas	1. Pese a que el enfoque utiliza argumentos de las ciencias exactas para respaldar sus postulados, el modelo sigue siendo un tanto abstracto y da lugar a la subjetividad. Esto en razón de que es bastante difícil tratar de delimitar todos los factores que pueden conducir a los estados a realizar innovaciones en sus programas. 2. Carece de una definición clara y precisa de qué se puede denominar como innovación. 3. En algunos postulados de difusión se subestima la importancia del canal de transmisión, ya que es preciso estudiar la manera como se presentan los casos de éxito a nivel internacional, puesto que en muchos de ellos, diversos Estados tienen políticas exitosas que merecen ser imitadas, pero por la falta de un medio de innovación correcto dicha política queda en el olvido. 4. El modelo tomó como unidad de análisis a países que cuentan con lógicas federales, lo que en algunos casos no es una explicación suficiente para comprender al sistema internacional en su totalidad o entender las innovaciones en sistemas de organización centralizada, puesto que las condiciones son notoriamente distintas. 5. Existe una falta de nuevos postulados respecto a la metodología y el análisis de la innovación por difusión o determinantes internos, aunque, es preciso mencionar que existen estudios de caso recientes sobre la innovación; no obstante, no han surgido nuevos modelos o teorías que den cuenta de dicho fenómeno.
Bibliografía	Berry, F. S., & Berry, W. (2007). Modelos de innovación y difusión en el estudio de las políticas públicas. En P. S. (Ed.), *Teorías del proceso de políticas públicas* (pp. 241-281). Boulder, Colorado: Westiev Press. Brown, A. (agosto, 2007). *Sumary of Gray: Innovation in the states*. Recuperado el 30 de abril de 2015, de WikiSummary, the Free Social Science Summary Database: http://wikisum.com/w/Gray:_Innovation_in_the_states Berry, F. S., & William D. B., (1990). State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Politcal Science Review 84*(2), 395-415 Rubio, E. (2002). Nuevas herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas: la literatura sobre difusión y transferencia de políticas. *Vox Localis*, 24-31. Recuperado el 30 de abril de 2015, de Nuevas herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas: la literatura sobre difusión y transferencia de política: http://www.voxlocalis.net/revistas/num16/doc/GAPP_25_025.pdf Sabatier, P. (1991). Towards Better Theories of the Policy Process. *Political Science and Politics, 24*(2), 147-156. World Bank. (2010). *Innovation Policy: A Guide for Developing Countries*. World Bank Publications. Recuperado de http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=8788248&fileId=S1049096500050630.

Gráfica 7. Innovación por determinantes internos



Fuente: elaboración propia con base en Berry y Berry (1990).

Caso de aplicación

Tomando como premisa que la innovación en políticas públicas puede explicarse por medio de dos fenómenos, como los determinantes internos del Estado y la difusión, es preciso ilustrar esta teoría mediante un caso que se acerque al contexto colombiano.

En ese orden de ideas, es posible tomar como caso práctico las innovaciones institucionales y organizacionales que el Gobierno está ejecutando para formar parte de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. De esa manera, es menester enunciar que este caso reúne los modelos de innovación por difusión y determinantes internos, dado que de la manera como lo enuncia un documento redactado por dicha organización en Colombia se

han desarrollado las condiciones adecuadas para que sea viable la unión a esta organización, como el aumento en los recursos destinados a la ciencia y la tecnología.

Tabla 3. Determinantes internos

Voluntad política	Es posible evidenciar la manera como el Gobierno central ha propendido por reconocer la necesidad de innovaciones en el ámbito socioeconómico, lo que se encuentra evidenciado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.
Manejo de recursos	Según esta organización, en los últimos años, Colombia ha aumentado los recursos designados hacia la ciencia, la tecnología y la innovación.
Participación activa de las entidades territoriales	La organización resalta la manera como el Gobierno ha diseñado programas e impuesto nuevas estructuras a nivel regional para el buen manejo de los recursos.
Recursos disponibles	Es debido manifestar que el país cuenta con recursos minerales que contribuyen al crecimiento económico del país.

Fuente: elaboración propia con base en la página oficial de la OCDE para Colombia

Tabla 4. Modelos de difusión

Modelo de difusión regional	Ya que países como Chile, México y Brasil hacen parte de este modelo, es posible argüir que el interés nacional en hacer parte de la OCDE deriva de imitar las practicas regionales y quedarse atrás en el ámbito de la competencia tecnológica y organizacional.
Modelo de líderes y rezagados	Estados Unidos, Brasil y México se han desempeñado como hegemonías regionales y muchos de sus casos de éxito han sido copiados por otros países, en ese orden es probable que Colombia propenda por copiar sus prácticas esperando que las políticas de éxito se repliquen en la lógica colombiana
Modelo de isomorfismo	Si bien los países latinoamericanos distan en múltiples aspectos, es innegable que existen filiaciones que conllevan a que una nación copie los modelos que considera podrían ser exitosos en su dinámica interna, ya que resultaron óptimos en regiones de condiciones similares.

Fuente: elaboración propia con base en la página oficial de la OCDE para Colombia

4.2. Teoría del equilibrio puntuado

Elaborado por Juan David Abella
abellao.juan@urosario.edu.co

Teoría del equilibrio puntuado	
Autor(es)	Frank Baumgartner es profesor distinguido de Ciencia Política en la Universidad North Carolina en Chapel Hill. Bryan Jones tiene la cátedra J.J. "Jake" Pickle Regent en el Departamento de Gobierno de la Universidad de Texas. Ambos son autores de numerosos libros, de los cuales se destaca *Agendas and Instability in American Politics*, publicado por la Universidad de Chicago.
¿Cuándo y cómo surge el modelo?	1. La teoría del equilibrio puntuado o equilibrio interrumpido (PET), corresponde a una teoría del campo de la biología evolutiva propuesta por Niles Eldredge y Stephen Jay Gould en 1972. 2. La propuesta de Eldredge y Gould surge con el fin de proveer una explicación alternativa y crítica al Darwinismo, que entiende la evolución de las formas de vida de la tierra como una larga cadena de cambios graduales. 3. En las ciencias sociales, el equilibrio puntuado comienza a ser utilizado en la década de los noventa como una manera alternativa de abordar la historia electoral estadounidense. Para 1993, con los esfuerzos de Baumgartner y Jones, la PET se reincorpora como reacción al 'incrementalismo' que era la tendencia dominante en el diseño de las políticas públicas.
Principales postulados	1. La PET fija su atención al carácter dinámico de las políticas y le otorga un énfasis especial a los mecanismos que producen los cambios. 2. Su argumento se encuentra en la estabilidad creada por la tendencia de las instituciones a mantenerse invariable o con cambios menores y a la brecha que se crea, con el pasar del tiempo, entre las preferencias institucionales del statu quo y los productos observados de las políticas públicas. 3. La tesis de Baumgartner y Jones ofrece explicar el cambio en las políticas públicas, el cual sería gestado a partir de la interacción compleja entre el flujo de información existente entre los hacedores de políticas públicas (fuerza organizacional) y, por el otro, la resistencia, fricción y ajuste que se han creado dentro del propio sistema (fuerza institucional). 4. El cambio desde la PET se da en dos circunstancias: 1) Cuando las señales en la información, provenientes del exterior, son extraordinariamente fuertes. 2) Cuando ha habido señales que fueron ignoradas a lo largo del tiempo, no hubo ajustes suaves en la política e irrumpe, como consecuencia, la tensión existente entre la fuerza organizacional y la institucional. 5. El cambio en las políticas públicas se presenta como una serie de episodios desarticulados y abruptos, separados por momentos de estabilidad. 6. Las decisiones se toman a partir de un esquema de racionalidad limitada, en el que las emociones, valores y preferencias personales juegan un rol central.

Continúa

Principales fortalezas	1. Mientras que el modelo 'incrementalista' es útil para comprender el cambio en situaciones relacionadas con transiciones democráticas, la PET ofrece una explicación a los cambios en la política como consecuencia de la transformación en la agenda (por ejemplo, cambios dentro de una misma administración). 2. La PET no subvalora las fuerzas tradicionales de la política, como la opinión pública, los grupos de interés, las elecciones o cualquier otro mecanismo de participación política. Para ella, todas estas expresiones proveen de fuerza y peso a la información que van adquiriendo los funcionarios y que puede acelerar o retrasar el cambio. 3. Tras 23 años de que surgiera como una propuesta alternativa en el análisis de las políticas públicas, se mantiene vigente en la agenda de académicos y profesionales de los países anglosajones que emplean técnicas analíticas sofisticadas. 4. Desde la perspectiva de la PET se hace énfasis en el factor "atención del público", un factor que irrumpe luego de largos silencios y abruptamente altera al sistema, dado que propicia la cobertura de los medios cuyo tono de la noticia incidirá en el cambio de la agenda. 5. América Latina, con sus diversas experiencias en las que prolongados periodos de estabilidad se han visto interrumpidos por repentinos cambios, puede ofrecer un campo fértil para el uso del enfoque de la PET, lo cual podría traducirse en una mayor apropiación teórica del modelo a nivel regional. 6. En años recientes, varios analistas han concluido que varias de las premisas asociadas a la PET, para el estudio de políticas públicas, han resultado de gran utilidad para estudiar los equilibrios en políticas de monopolio de Estados Unidos, tales como la industria nuclear.
Principales críticas	1. La importación de la expresión no fue completamente exitosa, por eso, constituye un ejemplo de una homologación que al emplear una analogía no empírica, devalúa el término 'a un rango precientífico'. 2. A pesar de la relevancia que cobró en algunos países anglosajones (principalmente en Estados Unidos) hacia los últimos años del siglo pasado, en Latinoamérica son escasas las referencias (traducciones o estudios profundos) que pueden encontrarse sobre la PET. 3. La academia latinoamericana se caracteriza por la ausencia de trabajo que considere la PET como herramienta de análisis de las políticas públicas. Persiste la necesidad de que las nuevas generaciones lo consideren como lo que es, un campo poco explorado ante la ausencia de perspectivas propias para entender las particularidades de fenómenos sociales de la región. 4. Varias investigaciones recientes sobre la política forestal del noroeste del Pacífico, la política estatal sobre el tabaco o la política de eficiencia automotriz de Estados Unidos han revelado que el silogismo del equilibrio puntuado, como marco de análisis de las políticas públicas, no es válido, lo que demuestra un cierto grado de debilidad de la teoría.

Continúa

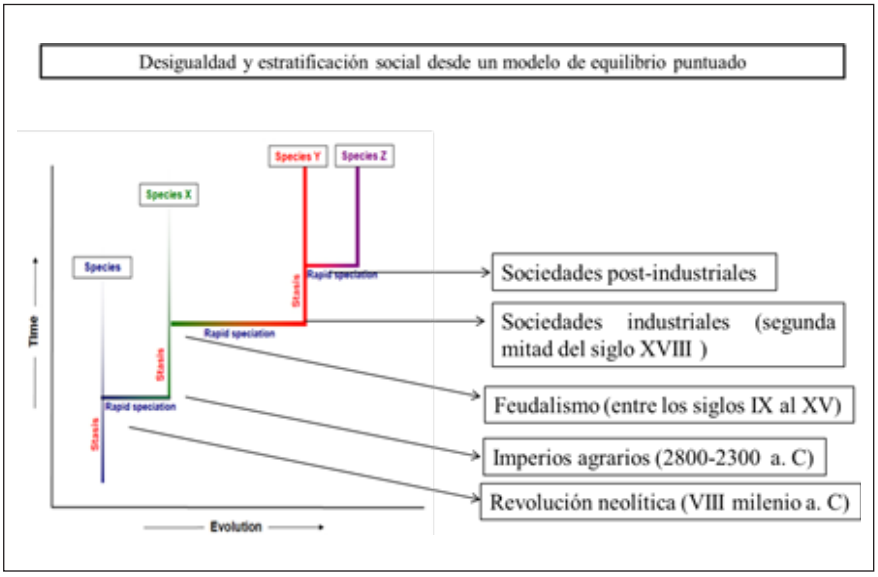
Bibliografía	Cruz-Rubio, C. N. (2011). *Explicando la estabilidad y el cambio de las políticas públicas: el enfoque de legitimación y dinámica política.* Recuperado el 20 de marzo de 2014, de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA): http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/347.pdf Cadena, L. (2007). *Biología, moral y exclusión.* Recuperado el 15 de abril de 2015, de Redalyc-Sistema de Información Científica: http://www.redalyc.org/pdf/1892/189217250009.pdf Givel, M. (2010). *The Evolution of the Theoretical Foundations of Punctuated Equilibrium Theory in Public Policyropr_437 187.19.* Recuperado el 15 de abril de 2015, de The Policy Studies Organization: Review of policy research (RPR): http://psc.ou.edu/Websites/psc/images/Evolution%20of%20Theoretical%20Foundations%20of%20PET.pdf Parra, E. (2009). *Factores de cambio y estabilidad en las políticas públicas.* Recuperado el 20 de marzo de 2015, de Administración & Desarrollo-Escuela Superior de Administración Pública (ESAP): http://revistas.esap.edu.co/administracion/wp-content/uploads/2010/02/admon51_estado_articulo2.pdf Peña, V. (2012). *El Equilibrio Puntuado: sobre una teoría del cambio en las polítticas públicas.* Recuperado el 20 de marzo de 2015, de Academia.edu: http://www.academia.edu/3219026/El_Equilibrio_Puntuado_sobre_una_teor%C3%ADa_del_cambio_en_las_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas True, J., Jones, B., & Frank, B. (2006). *Punctuated-Equilibrium Theory. Explaining Stability and Change in Public Policymaking.* Recuperado el 15 de abril de 2015, de The University of North Carolina at Chapel Hill (UNC): http://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/True_Jones_Baumgartner_2006_chapter.pdf

Caso de aplicación

Teniendo en cuenta las características principales del modelo PET, se presenta como propuesta de caso de estudio para Colombia la política pública de estratificación socioeconómica en Bogotá, implementada en las ciudad desde los años ochenta y formalizada por medio de la Ley 142 de 1994 (Servicios públicos). Con base en las reflexiones de Consuelo Uribe-Mallarino (Doctora en Antropología Social y Etnología de la Escuela de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, EHESS, Francia) consignadas en su artículo *Estratificación social en Bogotá: de la política pública a la dinámica de la segregación social*, consideramos factible la posibilidad de realizar un análisis de la política pública en cuestión desde el modelo PET,

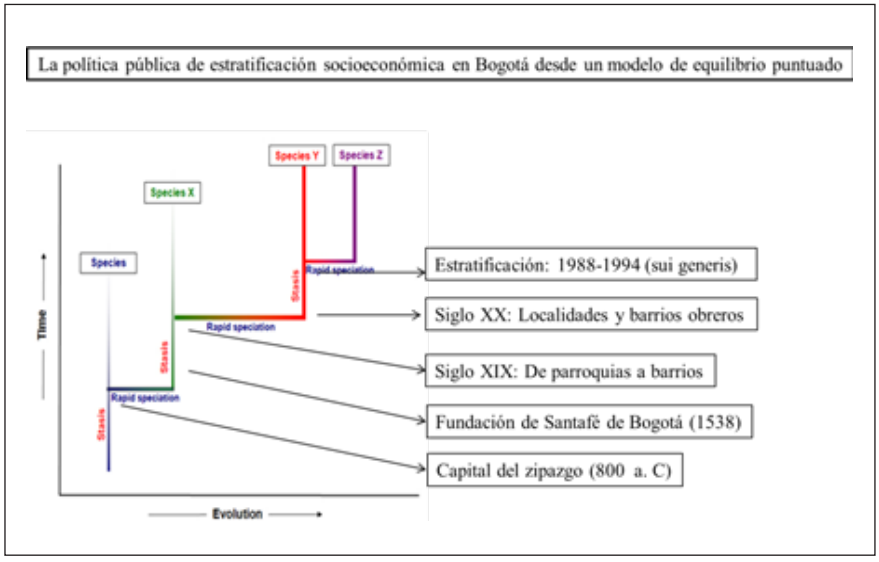
bajo un alcance teórico limitado. Dicho esto, el presente ejercicio contempla acudir solo a algunos elementos del modelo asociados con las dinámicas de especiación, del rol de las emociones y preferencias de los actores involucrados, la interacción compleja entre la fuerzas pro statu quo y anti statu quo, y los cambios en la política como consecuencia de la transformación desde el interior de la agenda misma.

Gráfica 8. El modelo PET y un breve recorrido por los escenarios históricos de la estratificación



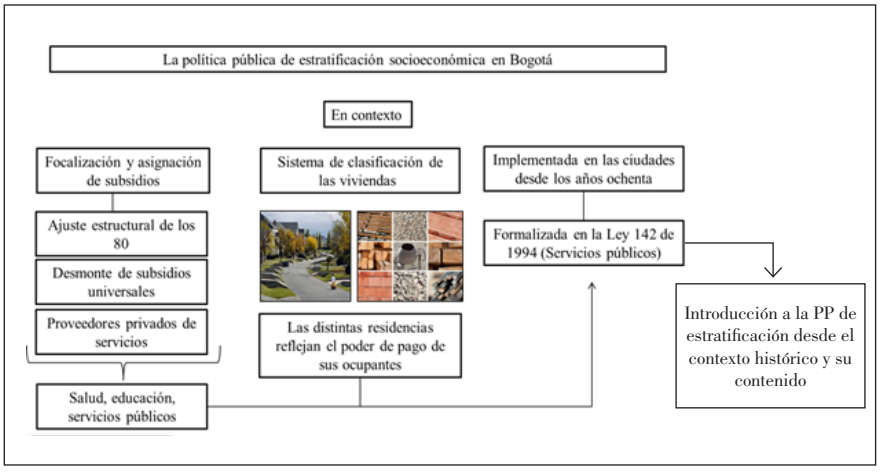
Fuente: elaborada por el autor en base a contenidos de The Open Door The Web Site.

Gráfica 9. El modelo PET y el desarrollo histórico de la estratificación en Bogotá hasta la Ley 142 de 1994



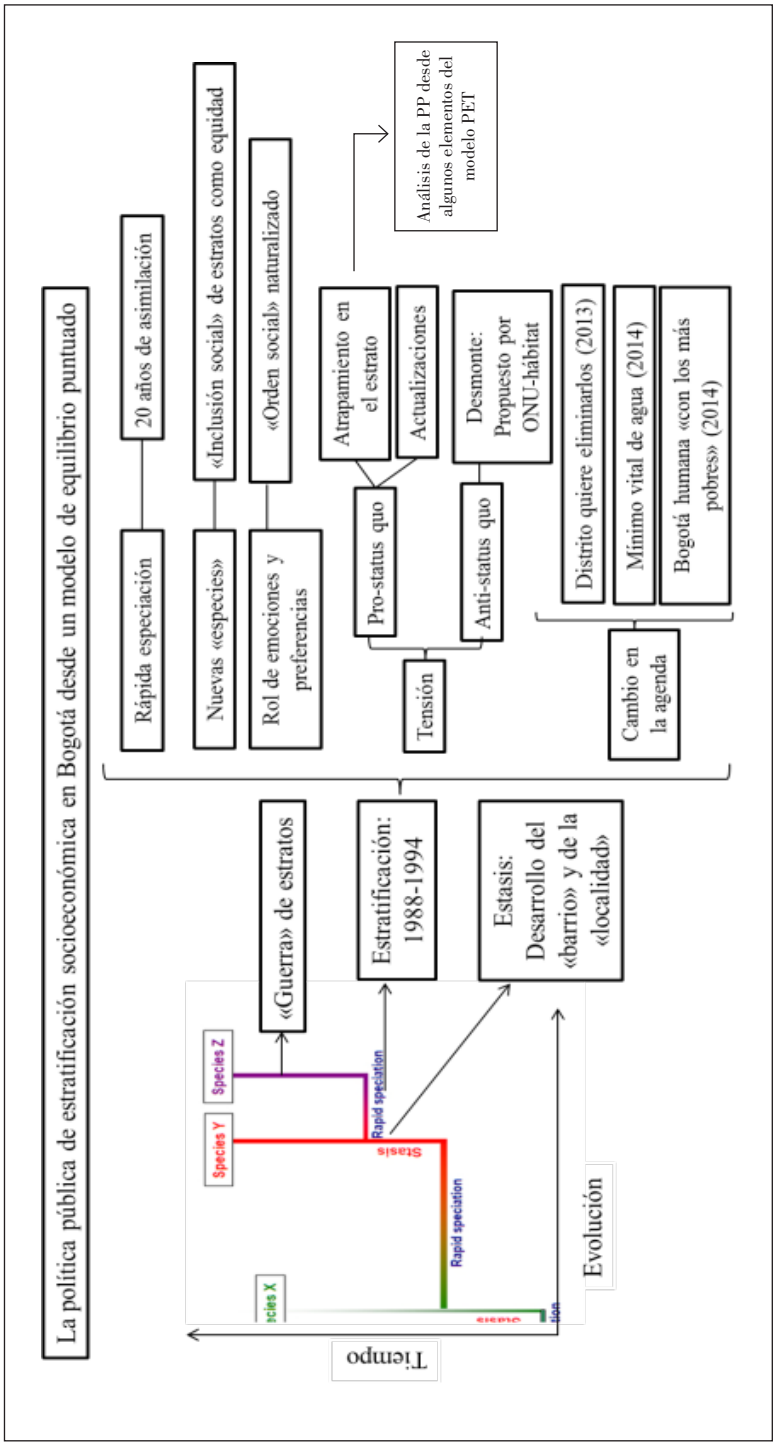
Fuente: elaborada por el autor en base a contenidos de The Open Door The Web Site.

Gráfica 10.



Fuente: elaborada por el autor.

Gráfica 11.



Fuente: elaborada por el autor en base a contenidos de The Open Door The Web Site.

5. El análisis de las narrativas en las políticas públicas: una posible respuesta a las tres preguntas

5.1. Análisis narrativo de las políticas públicas

Elaborado por Ana Carolina Gómez
ana.gomez@urosario.edu.co

Análisis narrativo de las políticas públicas	
Autor(es)	Emery Roe: investigador de la Universidad de Berkely, experto en análisis de políticas públicas en los campos de ciencia, tecnología y controversias medioambientales. Autor de libros como *Narrative Policy Analysis* (1994), *Taking Complexity Seriously* (1998), *Ecology, Engineering and Environment* (2002) y *High Reliability Management* (2008).
¿Cuándo y cómo surge el modelo?	1. Surge en Estados Unidos a principios de la década del noventa. 2. Hace parte del llamado giro argumentativo de las políticas públicas, el cual considera que las políticas están hechas de palabras (Majone, 2005) y, por lo tanto, estas palabras deben ser tenidas en cuenta por el investigador. Con ello se intenta superar el análisis meramente tecnocrático y positivista de las políticas públicas. 3. Es el resultado de la aplicación de la teoría literaria (narratología) al campo de las políticas públicas, entendiendo que los discursos, historias y relatos presentes en las decisiones y acciones de los actores están constituidos por una introducción, un desarrollo y un desenlace.
Principales postulados	1. Los relatos, usados comúnmente en la descripción y análisis de las políticas públicas, son una fuerza en sí mismos y deben ser considerados explícitamente para evaluar las opciones de política. 2. Los relatos generalmente se resisten a los cambios, incluso en presencia de datos empíricos, porque generan unos supuestos que permiten enfrentar la incertidumbre, la complejidad y la polarización (Roth, 2008, p. 86). 3. Existen también en las narraciones de los actores contrarrelatos (relatos alternativos a los dominantes dentro de la controversia) y no relatos que deben ser identificados por el analista para comprender asuntos, sobre todo, con alto grado de complejidad e incertidumbre.

Continúa

Principales postulados	4. Los pasos a seguir para realizar un análisis narrativo son: 1) Identificar los relatos. 2) Identificar los no relatos y los contrarrelatos. 3) Construir una metanarrativa a partir de los dos elementos anteriores. 4) El analista determina si la metanarrativa contribuye a reestructurar el fenómeno analizado y si lo hace más manejable que con las formas tradicionales de entenderlo (microeconomía, estadísticas, leyes, etc.). 5. Cuando una narrativa de política empíricamente desacreditada persiste, los esfuerzos deben concentrarse en crear contranarrativas o modificar las narrativas para convertirlas en menos objetables por parte de todos los actores involucrados.
Principales fortalezas	1. Contribuye a la comprensión de problemas complejos de política pública al incluir todas las voces y posiciones de los individuos involucrados por medio de la narración que realizan del problema o controversia. 2. Da un lugar preponderante a los discursos de los actores, los cuales en ocasiones estructuran a las políticas más que los documentos escritos o los datos empíricos. 3. Hace un aporte metodológico desde otras disciplinas que puede complementar las metodologías cuantitativas comúnmente usadas en el análisis de las políticas públicas.
Principales críticas	1. Metodológicamente, la única forma de obtener los relatos y las narrativas es a través de la realización de entrevistas abiertas, por lo que la sistematización y la interpretación de los contenidos depende del investigador. 2. Requiere de mucho tiempo con los actores involucrados para comprender sus percepciones y para entender sus relatos sobre una controversia. 3. Puede generar la expectativa de que a partir de la identificación de los relatos y contrarrelatos de los actores se pueden resolver problemas complejos de política pública, y ello no siempre es suficiente. 4. No existen muchos estudios de caso para el contexto latinoamericano.
Bibliografía	Cano, M. (julio-diciembre, 2014). La narrativa de las políticas públicas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. *Pap. Polít., 19*(2), 435-458. Hewitt, S. (octubre, 2009). Discourse Analysis and Public Policy Research. Centre for Rural Economy. *Discussion Paper,* (24), 67-91. Roe, E. (1994). *Narrative Policy Analysis.* Durham y Londres: Duke University Press. Roth, A. (julio-diciembre, 2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos, 33*, 67-91.

Caso de aplicación

Conflicto minero-ambiental en el Tolima a partir del proyecto de explotación de oro de La Colosa.

El departamento de Tolima es epicentro de grandes intereses del Estado y de multinacionales como la Anglo Gold Ashanti (AGA), ya que se encontró en el municipio de Cajamarca una mina que podría llegar a ser el mayor reservorio aurífero de Latinoamérica y que comenzaría a operar en 2019 (El Tiempo, 2015).

La controversia surgió cuando municipios como Piedras (que también se verían involucrados en el proceso de explotación de oro de manera indirecta) se mostraron en contra del proyecto, ya que este implicaría el uso de cianuro y otros insumos químicos, que son percibidos como riesgosos para las fuentes de agua potable de la región. Así, se desarrollaron acciones concretas como la realización de una consulta popular para decidir el futuro del proyecto minero. La pregunta de la consulta obtuvo de manera contundente un "no", lo que implicó una contradicción entre los intereses de las comunidades locales, el Gobierno Nacional (quien considera a la minería como una actividad de interés público) y las empresas multinacionales.

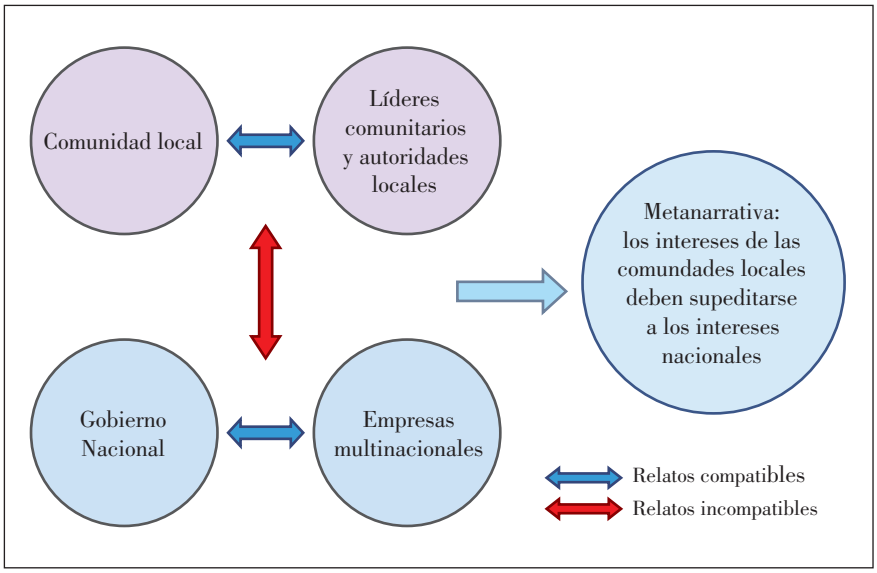
Tabla 5. Actores y relatos en el discurso sobre el debate minero ambiental en Tolima

Actores	Relato[1]
Habitantes de los municipios involucrados en el proyecto minero	El proyecto es una amenaza para las cuencas hídricas del país
Líderes comunitarios y autoridades locales	El proyecto no producirá ganancias para los municipios sino para las empresas multinacionales
Gobierno Nacional	La minería es un asunto de interés público
Empresas multinacionales	La Colosa es uno de los proyectos más importantes de América Latina

Fuente: elaboración propia con base en el seguimiento de medios de comunicación, primer semestre de 2015.

1 Solo se describe un posible relato por cada uno para efectos prácticos del ejercicio.

Gráfica 12. Narrativas presentes en el discurso sobre el debate minero ambiental en Tolima



Fuente: elaboración propia con base en el seguimiento de medios de comunicación, primer semestre 2015.

Para que la controversia sea superada, es necesario tener en cuenta los relatos de cada participante junto con los contrarrelatos. De esta forma, debe construirse una nueva metanarrativa o convertir la actual en un asunto más compatible con las narraciones de cada actor.

6. Conclusión

Por medio de este primer ejercicio realizado por el Semillero de Investigación, se espera que tanto los estudiantes de pregrado como cualquier persona interesada en este campo de estudio puedan tener unas primeras bases para comprender algunas discusiones teóricas y metodológicas sobre el fenómeno de las políticas públicas. Este es un insumo que nos motiva como grupo a seguir investigando, a seguir buscando respuestas y, sobre todo, a continuar en la elaboración de nuevas preguntas que nos lleven a crear nuevas y más pertinentes soluciones a nuestras complejas realidades.

Universidad del
Rosario