

Conpes e instrumentos de política en la planeación de Colombia: entre la teoría y la práctica*

1

Patricia Herrera-Kit**

Juan Pablo Centeno***

Palabras clave:

Colombia; documento Conpes; instrumentos de política; política pública

Clasificación JEL:

L38

Resumen

La noción de instrumento de política se nutre de la teoría y de los hábitos de cada administración pública. Sin embargo, la polifonía académica y la práctica en torno a ella complejiza la definición de contornos conceptuales claros. El presente artículo revisa la manera como dialogan la teoría y la práctica de los instrumentos de política en el quehacer de la planeación nacional en Colombia. Para esto, se analiza el contenido de una muestra de 20 documentos Conpes de política; además, son revisados *vis-à-vis* los elementos distintivos del concepto de *instrumento de política*. Los resultados revelan una comprensión dual de los documentos Conpes: a) como instrumento, en cuanto formato para las políticas; y b) como políticas integradoras de instrumentos. Se constata

Cómo citar este artículo: Herrera-Kit, P., & Centeno, J. P., (2024). Conpes e instrumentos de política en la planeación de Colombia: entre la teoría y la práctica. *Equidad y Desarrollo*, (46), <https://doi.org/10.19052/eq.voll.iss46.5334>

Fecha de recepción: 8 de julio de 2024

Fecha de aceptación: 14 de noviembre de 2024

* Este artículo es resultado de la investigación que adelantaron los autores en el marco del proyecto “Análisis de y para las políticas públicas”, de la línea de investigación “Administración pública, políticas públicas y gobernanza”, adscrita al Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, de la Universidad Externado de Colombia.

** Docente investigadora del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), adscrito a la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, de la Universidad Externado de Colombia. Ph. D. en Estudios Políticos. Correo electrónico: patricia.herrera@uexternado.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5225-3486>

*** Investigador doctoral del Instituto de Gobernanza Pública, KU Leuven (Bélgica). Magíster en Gobierno y Políticas Públicas. Correo electrónico: juan.centeno@kuleuven.be. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8068-4267>



que la norma desempeña un papel relevante en el quehacer de la planeación en Colombia, y se deja abierta la cuestión sobre sus posibles efectos sobre la naturaleza vinculante de las políticas definidas en los documentos Conpes.

Conpes and policy instruments in Colombian planning: Between theory and practice

Abstract

The notion of policy instrument is nurtured by the theory and habits of each public administration. However, the academic and practical polyphony around it makes the definition of clear conceptual contours more complex. This article reviews the way in which the theory and practice of policy instruments dialogue in the work of national planning in Colombia. For this purpose, it analyzes the content of a sample of 20 Conpes policy documents, reviewed vis-à-vis the distinctive elements of the concept of policy instrument. The results reveal a dual understanding of Conpes documents a) as an instrument, as a format for policies, and b) as policies integrating instruments. It is found that the norm plays a relevant role in the planning process in Colombia, leaving open the question of its possible effects on the binding nature of policies defined in Conpes documents.

Key words:

Colombia; Conpes document; policy instruments; public policy.

JEL classification:

L38

Introducción

No es nueva la afirmación en torno al cada vez más profuso uso del concepto de políticas públicas que se ha venido dando en las últimas décadas en América Latina. De esta forma, en particular en Colombia, a diferencia de las constataciones de inicio de siglo sobre el lento ingreso del lenguaje y la práctica de políticas públicas tanto en la academia como en el quehacer institucional (Jolly y Cuervo, 2007; Muller, 2007), hoy pocos dominios escapan a la referencia casi obligada al concepto. Tanto así que todo, sin mayor discriminación, tiende a ser nominado como política pública (Jolly y Cuervo, 2007) y, no solo desde la academia, sino también desde la práctica institucional, que, una y otra vez, hace alusión a esta noción sin que, aparentemente, se tenga mayor consenso sobre su contenido.

En el ámbito académico son múltiples los trabajos que abordan el análisis de las políticas públicas: algunos desde una aproximación epistemológica dirigida a perfilar los diversos modelos de análisis que se pueden inscribir en una u otra fase del tradicional “ciclo de políticas” y que, a su vez, pueden responder a ontologías tanto positivistas como constructivistas (Aguilar, 2006; Jolly, 2017; Muller, 2006; Puello-Socarrás, 2007; Roth Deubel, 2006b; 2007; Sabatier, 2010; Sabatier y Schlager, 2000; Surel, 2008; 2016); otros trabajos se dirigen a los estudios empíricos destinados al análisis de políticas específicas en los más diversos sectores y desde las más diversas perspectivas teóricas para analizar fenómenos asociados con la acción pública (Ahumada, 2008; Guzmán, 1998; Herrera Kit y Taylor, 2012; Lugo Upegui y Herrera Kit, 2017; Roth Deubel, 2006a; Soto Restrepo, 2006).

El artículo que se presenta a continuación no se aparta, al menos parcialmente, de estas pretensiones. De hecho, es resultado de una línea de investigación que se titula “Análisis de y para las políticas públicas” y retoma la distinción clásica entre quienes analizan y quienes son *practitioner* de las políticas (Roth Deubel, 2006b; 2007). El trabajo dirigido por Ordóñez-Matamoros (2013) inscribe esta distinción en la complementariedad entre el análisis instrumental y el científico de las políticas públicas.

Sin embargo, el texto también cuenta con un rasgo específico que se perfila a partir de la experiencia académica y de la práctica de sus autores como parte de equipos de *practitioner* de política. No todo lo que se hace en la esfera pública es una política pública. Y esta afirmación adquiere una mayor dimensión en un Estado cuyas prácticas se caracterizan por el “excesivo reglamentarismo proveniente del derecho administrativo, donde suele confundirse la política pública con la ley, el reglamento y el acto administrativo” (Jolly y Cuervo, 2007, p. 19). Este rasgo distintivo del sistema político nacional, y también las tensiones que de él se desprenden, sustenta y da contorno al alcance del objetivo del artículo.

Es por ello que —además de las dificultades de traducción al español del concepto *policy* (Ordóñez-Matamoros, 2013) y la amplia variedad de las acepciones que existen de lo que es la política pública (Cuervo, 2007; Salazar Vargas, 1999; Torres Velasco, 2014) y cómo esta se debe “hacer” en el mundo práctico institucional— las definiciones y las respuestas institucionales tampoco sugieren ser unívocas. Así, algunas conceptualizaciones se quedan angostas o ambiguas a la luz de las prácticas institucionales. Pero también las prácticas institucionales terminan acotando o redefiniendo lo que podría o debería entenderse por política y la forma en la que esta se debería hacer.

“—además de las dificultades de traducción al español del concepto *policy* (Ordóñez-Matamoros, 2013) y la amplia variedad de las acepciones que existen de lo que es la política pública (Cuervo, 2007; Salazar Vargas, 1999; Torres Velasco, 2014) y cómo esta se debe “hacer” en el mundo práctico institucional— las definiciones y las respuestas institucionales tampoco sugieren ser unívocas. Así, algunas conceptualizaciones se quedan angostas o ambiguas a la luz de las prácticas institucionales. Pero también las prácticas institucionales terminan acotando o redefiniendo lo que podría o debería entenderse por política y la forma en la que esta se debería hacer”.

En este difuso contexto, en el ámbito académico, autores como Cuervo (2007), a partir de la observación de las prácticas del espacio público nacional, procuran delimitar rasgos distintivos que permitan diferenciar las políticas públicas de otras actuaciones que, desde diversas ramas del poder público, convergen en el llamado flujo de decisiones públicas. Para esto, Cuervo plantea la diferencia conceptual entre una política pública, producto del ejecutivo, y unos instrumentos de política que son resultado de la intervención que en las diversas fases de la vida de la política pueden tener otros actores, adscritos, incluso, a otras ramas del poder público (2007).

Si bien esta distinción puede resultar particularmente útil para propósitos analíticos de sistemas políticos como el colombiano, a la vez, imprime un nuevo nivel de complejidad al fluido ejercicio de conceptualización que se ubica en la literatura de análisis de política, que, desde una perspectiva más abstracta, también expone múltiples aproximaciones a la noción de instrumento de política.

En este punto, en la intersección entre lo conceptual y la práctica institucional inscrita en una particular cultura organizacional, y en medio del diálogo entre estas dos dimensiones que difícilmente pueden separarse, se ubica el presente artículo. El debate que propone se desprende del reconocimiento de que las definiciones del término *instrumentos de política* superan la lógica teórica y se nutren, en un sentido u otro, del contexto, de la realidad local, de las prácticas y de los hábitos de la administración pública. Una práctica que no

solo tiene que ver con la hechura “técnica” de las políticas sino con los incentivos, desincentivos, condiciones, restricciones y reglas de juego que la estructura de la administración pública y el modelo de planeación del país imprimen en las dos nociones, para modificarlas y transformarlas; y, por qué no, para nutrir debates en torno a la “adaptabilidad” de los conceptos.

Así, el interés del estudio se dirige a la revisión del uso del concepto de instrumento de política en la práctica de la planeación colombiana. En consecuencia, busca identificar cómo dialoga el concepto en el quehacer público del orden nacional y en su acepción teórica. Por lo tanto, presenta los resultados de un ejercicio de contrastación, en el contexto de las prácticas institucionales del país, entre lo que desde el análisis *de* y *para* las políticas públicas se entiende por instrumentos de política¹.

Aunque se han realizado algunas revisiones exhaustivas sobre el papel del análisis y la formulación de políticas en el contexto institucional específico de Colombia (véase, por ejemplo, Sanabria-Pulido y Rubaii, 2020), se ha prestado poca atención al papel y al uso de los instrumentos políticos en la operacionalización de las políticas (Herrera-Kit y Centeno, 2022), y, en particular, a los instrumentos legislativos y regulatorios que juegan un singular papel en la práctica institucional. Esta práctica, heredera del derecho administrativo para el que “el cumplimiento de la norma y del procedimiento administrativo son los insumos esenciales del proceso de toma de decisiones” (Hinestrosa Rey, 2007, p. 9), asigna un valor protuberante a la norma como mecanismo de legitimación de las acciones estatales. Lo anterior conduce a una visible tensión, no solo para delimitar la noción de política pública, como manifestación de la acción del ejecutivo, sino también para el reconocimiento del papel de los instrumentos legislativos y regulatorios de políticas y, por lo tanto, para la vinculatoriedad de los documentos de política que no se apalanquen en instrumentos jurídicos.

Con este propósito, en una primera parte el documento expone, a partir de la revisión de documentos académicos, el alcance de algunas de las acepciones que se encuentran en relación con el concepto de instrumento de políticas. Esta exposición se hace con el fin de identificar los rasgos distintivos del concepto para construir un referente conceptual que, desde la perspectiva académica, en la

¹ La constatación de la divergencia entre la teoría y la práctica de la formulación de instrumentos de política que se ofrece en el presente artículo parte del reconocimiento de que se trata de un proceso dinámico y cambiante, que implica usos diversos de la noción de instrumento de política en el tiempo (Herrera y Centeno, 2022).

última sección sea puesto en diálogo con la práctica institucional nacional que se hace manifiesta en los documentos de planeación del Gobierno central.

6

Para esto, en una segunda parte el texto presenta, a partir de documentos institucionales, qué es el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y la práctica gubernamental de las políticas públicas en Colombia. En consecuencia, acá se perfila lo que desde la perspectiva administrativa del Departamento Nacional de Planeación (DNP) se entiende por política pública. Esta presentación se constituye, por lo tanto, en la base a partir de la cual se pretende contrastar, en la cuarta parte del texto, la delimitación teórica de la noción de instrumentos de política con la forma como estos se decantan en un tipo particular de documento de política, que para el caso de este estudio, son los documentos de política emitidos por el Conpes, específicamente los documentos que en el portal del DNP están clasificados en el aparte de los Conpes sociales². Dichos documentos se someten a un procesamiento basado en el análisis de contenido ordenado en tres niveles comprensivos: generalidades del comportamiento de los documentos de política; tipificación de los instrumentos de contenidos en los 20 documentos de política, según el esquema analítico propuesto por Lascoumes y Le Galès (2007); y caracterización de los instrumentos regulatorios.

La parte final del documento se constituye en el espacio que, desde su diseño metodológico hasta la presentación de resultados, pone en diálogo los elementos conceptuales propios de los debates académicos con la comprensión que los tomadores de decisión consignan en los documentos públicos Conpes. La elección de esta fuente de revisión documental responde al papel que cumple tanto el DNP como los documentos Conpes en la planeación de la acción sectorial del Estado nacional. De esta forma, el objetivo de esta última sección es analizar cómo se entienden y operacionalizan las nociones de política pública e instrumento de política dentro de los Conpes. En particular, y dado el papel que la administración pública asigna a la norma, se hace una aproximación exploratoria a la forma en que los documentos Conpes políticos se relacionan con los instrumentos legislativos y regulatorios. Esta aproximación y, en especial sus resultados, aporta insumos

² Los autores agradecen el apoyo de la estudiante Rosa Angélica Ramírez Rodríguez, auxiliar de investigación del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, de la Universidad Externado de Colombia, cuyo trabajo de revisión y sistematización de la base de datos construida para el análisis de los documentos Conpes se constituye en un insumo cardinal en el desarrollo del presente documento.

para la reflexión en torno al papel que tiene la polifonía conceptual en la acción pública, y a la comprensión del valor que se le asigna a la dimensión normativa en sus dinámicas cotidianas, que sugieren reproducir el apalancamiento histórico del sistema político en las prestaciones del sistema de derecho para legitimar, por la vía legal, la exigibilidad de su cumplimiento (Mascareño, 2010; Luhmann, 2005).

Aproximaciones al concepto de instrumentos de política

El interés en la cuestión de los instrumentos de política, como medios que viabilizan los objetivos de las políticas públicas, tiene que ver con el mayor énfasis en el diseño e implementación del contenido de las políticas y los medios que materializan sus propósitos, así como con la necesidad de nuevas unidades analíticas que informen sobre la gobernanza en la administración pública (Salamon, 1981; Howlett, 1991; Vedung, 1998; Howlett y Lejano, 2012; Howlett et al., 2018).

Estos pueden ser entendidos como los mecanismos que llevan a la realidad lo que las políticas públicas se proponen para solucionar problemas públicos. Se trata de objetos tanto de poder como de conocimiento que expresan racionalidades específicas (Jessop, 2006; Lascoumes y Le Galès, 2007), por lo que su conceptualización clara puede mejorar la comprensión sobre “los modos” de gobernar y el cambio en la política pública (Lascoumes y Le Galès, 2007). No obstante, al igual que en el caso del concepto de política pública, existen diversas aproximaciones al concepto de instrumento de política, entre las que cabe distinguir, al menos, tres vertientes: una racionalista, una contextual y una sociológica (Van Nispen, 2011; Edler et al., 2016).

Desde la primera los instrumentos son entendidos, según Howlett et al. (2018), como “las técnicas de gobernanza que [...] involucran la utilización de los recursos del Estado para ayudar a definir y alcanzar los objetivos del Gobierno” (2018, p. 147), son dispositivos técnicos funcionales a los objetivos del Gobierno, que expresan el contenido material de las políticas públicas e integran recursos y voluntad política en pro de propósitos públicos (Howlett et al., 2018).

En ese sentido, los instrumentos tienden a ser seleccionados según la calidad intrínseca de su contenido para abordar un determinado problema público, y su éxito está dado por su adecuado diseño interno e implementación (Van Nispen, 2011; Edler et al., 2016). Aquí la implementación de los instrumentos es un

8

proceso de índole técnico, neutral y operativo llevado a cabo por Gobiernos que, se asume, cuentan con información completa durante el ciclo de la política (Edler et al., 2016).

Vedung destaca que los instrumentos se componen de dos elementos esenciales: por un lado, un contenido de acción, y por otro, fuerza autoritativa. El primero describe el carácter material del instrumento y define cómo se espera que reaccione la población objetivo frente a la intervención. La fuerza autoritativa, por su parte, se refiere a cómo estos “definen el grado de poder que el Gobierno está preparado para usar con el fin de lograr el cumplimiento” de sus mandatos (1998, p. 34).

Por su parte, la aproximación contextual hace énfasis en las variables del entorno organizacional y del problema como determinantes de la efectividad de los instrumentos (Linder y Peters, 1993). Esta responde a las limitaciones del enfoque racionalista, dado su carácter lineal y determinista, frente al contexto complejo y multivariable en el que se implementan las políticas y sus instrumentos (Rist, 1998). Estas variables pueden ser, por ejemplo:

[...] el entendimiento del contexto del problema, la variedad en la disponibilidad de instrumentos, el balance entre efectividad y eficiencia, las capacidades de las instituciones implementadoras, los costos políticos y fiscales de seleccionar un particular instrumento, y las distintas presiones de la ciudadanía que enfrenta el hacedor de política. (Rist, 1998, p. 151)

Bajo este enfoque, la selección de instrumentos no solo depende de sus cualidades intrínsecas o de qué tan coherentes son frente al problema público, sino también de qué tan “apropiados” son para el contexto particular del problema (Van Nispen, 2011). Por esta razón, dos instrumentos de iguales características técnicas pueden tener efectos distintos cuando se implementan para solucionar problemas similares, pero en contextos distintos (Edler et al., 2016). El contexto, a su vez, complejiza el proceso de selección de instrumentos y su implementación, ya que las dinámicas del contexto pueden exceder la capacidad de control del Gobierno (Rist, 1998).

Finalmente, la aproximación sociológica a los instrumentos de política los define como herramientas tanto técnicas como sociopolíticas que, además de operacionalizar la racionalidad, objetivos y estrategias de la política pública, actúan como instituciones que regulan la interacción entre actores (North, 1993) y

estructuran los discursos en torno a la política (Lascoumes y Le Galès, 2007). En efecto, el carácter político de la instrumentación se manifiesta en que la selección de instrumentos determina qué actores participan o no en el proceso de la política con posibilidad de agenciar sus intereses (Schneider y Ingram, 1990; Salamon, 2002; Lascoumes y Le Galès, 2007).

Ahora bien, los instrumentos son definidos como “el conjunto de técnicas por medio de las cuales las autoridades gubernamentales ejercen su poder en el intento de garantizar el apoyo y efectuar o prevenir el cambio social” (Vedung, 1998, p. 21). Para Edler et al. (2016), estos expresan los discursos, visiones, intereses y creencias dominantes en la política, de modo que incorporan una forma de conocimiento no-neutral sobre el ejercicio del gobierno y el control social, que excede el ámbito de lo técnico (Lascoumes y Le Galès, 2007).

Se trata de mecanismos de poder que expresan la fuerza autoritativa gubernamental, de una “tecnología política” que alinea discursos, instituciones, actores y procedimientos en pro de mantener un determinado orden social. Estos materializan la racionalidad del Gobierno y describen el carácter de la “gubernamentalidad” de la política (Foucault, 1991; Jessop, 2006).

Para cerrar esta revisión, resulta necesario destacar que la literatura académica se ha interesado por definir tipologías de instrumentos de política con el fin de facilitar la operacionalización de estos como unidad

“resulta necesario destacar que la literatura académica se ha interesado por definir tipologías de instrumentos de política con el fin de facilitar la operacionalización de estos como unidad de análisis, en algunos casos, y como enfoque, en otros. Una primera distinción básica es realizada entre instrumentos sustantivos (externos) y procedimentales (internos) (Bemelmans-Videc et al., 1998). Mientras los primeros se refieren a mecanismos para intervenir sobre problemas públicos, los segundos permiten organizar dicha intervención internamente, regulando aspectos organizacionales y procedimentales de la operación gubernamental (Capano y Howlett, 2022)”.

de análisis, en algunos casos, y como enfoque, en otros. Una primera distinción básica es realizada entre instrumentos sustantivos (externos) y procedimentales (internos) (Bemelmans-Videc et al., 1998). Mientras los primeros se refieren a mecanismos para intervenir sobre problemas públicos, los segundos permiten organizar dicha intervención internamente, regulando aspectos organizacionales y procedimentales de la operación gubernamental (Capano y Howlett, 2022).

Independientemente de esto, y de las múltiples categorizaciones existentes, al presente trabajo le interesan los instrumentos sustantivos (externos), frente a los cuales la mayoría de las propuestas conceptuales tienden a coincidir en, al menos, cuatro tipos de instrumentos de política (Hood, 1983; McDonnell y Elmore, 1987; Schneider y Ingram, 1990; Vedung, 1998; Lascoumes y Le Galès, 2007). Estos cuatro tipos se resumen a continuación³.

En primer lugar, están los instrumentos *legislativos y regulatorios*, que constituyen la ortodoxia de la intervención gubernamental en la búsqueda de definir reglas del juego que, a través de la fuerza autoritativa del Estado, ordenan o prohíben acciones por parte de diversos actores.

En segundo lugar, los instrumentos de tipo *económico y fiscal* son aquellos que definen incentivos para el comportamiento de los actores por medio de herramientas monetarias (e. g. subsidios, impuestos).

En tercer lugar, se encuentran los instrumentos basados en *información y comunicación*, que típicamente inciden en el comportamiento de los actores por medio de la transferencia de conocimiento e información (e. g. audiencias, talleres, pautas).

Por último, la literatura distingue los instrumentos basados en *acuerdos e incentivos*, que buscan facilitar la toma de decisiones concertada por medio del rol de coordinación por parte del Gobierno. Además de los instrumentos contenidos en los documentos Conpes, esta categoría permitiría caracterizar al Conpes en sí mismo como instrumento de gobernanza para la toma de decisiones intersectoriales y la articulación interinstitucional.

Esta distinción básica, así como los elementos característicos del concepto de instrumento de política descritos anteriormente en función de múltiples enfoques, ofrecen algunas líneas orientadoras para interpretar el uso de instrumentos de política en el contexto colombiano. En vista de dicho propósito, el presente

³ Para una lectura extendida de dichas tipologías se recomienda consultar la síntesis elaborada por Herrera y Centeno (2022).

trabajo no se limita al análisis de los instrumentos en materia de gobernanza, sino que, además, explora qué otros usos pueden deducirse de la manera en que estos se plasman en los documentos Conpes, para lo cual la clasificación de Lascoumes y Le Galès (2007) ofrece lineamientos interpretativos que recogen los principales aportes de la literatura sobre instrumentos de política.

Los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social como conjunto de políticas e instrumentos

En Colombia, las políticas públicas del orden nacional, con sus instrumentos específicos, son definidas típicamente en los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Cuervo, 2015). Este organismo de coordinación sirve como instancia asesora del Gobierno y, para tal fin, facilita la realización de acuerdos entre distintas entidades gubernamentales nacionales con el fin de abordar problemas públicos específicos desde un punto de vista intersectorial.

Como parte de su mandato, el Conpes aprueba documentos de política pública, conocidos como documentos Conpes, los cuales definen acciones coordinadas para atender una problemática ampliamente caracterizada y evaluada dentro del mismo documento. Entre los documentos expedidos entre 1967 y 2018, según los datos disponibles en la página web del Departamento Nacional de Planeación, “[...] se destacan los planes y programas de desarrollo en salud, educación, generación de empleo, entre otros; los programas de desarrollo rural en diferentes zonas del país, y los esfuerzos por desarrollar y certificar

“Cabe anotar que un documento Conpes carece de rango legal o administrativo en el ordenamiento jurídico colombiano, es decir, no es equiparable a otros actos de la administración pública como las leyes, los decretos o las resoluciones. Sin embargo, es un documento de concertación política entre diferentes entidades del Estado, en el que el seguimiento continuo a su implementación por parte del DNP sirve como incentivo para su cumplimiento”.

el sector turístico colombiano” (DNP, s. f., p. 2). Los objetivos de cada documento Conpes se operacionalizan en acciones específicas que señalan instrumentos de política y son objeto de seguimiento permanente por parte del Consejo.

12 Cabe anotar que un documento Conpes carece de rango legal o administrativo en el ordenamiento jurídico colombiano, es decir, no es equiparable a otros actos de la administración pública como las leyes, los decretos o las resoluciones. Sin embargo, es un documento de concertación política entre diferentes entidades del Estado, en el que el seguimiento continuo a su implementación por parte del DNP sirve como incentivo para su cumplimiento.

Como se muestra en la figura 1, es posible identificar diferentes tipos de documentos Conpes. Por un lado, están los documentos de política, que definen objetivos y cursos de acción para enfrentar los problemas identificados. Por otro lado, están los documentos reglamentarios, que desarrollan mandatos legales, típicamente relacionados con el presupuesto, que requieren coordinación entre diferentes entidades nacionales (DNP, 2019).



Figura 1. Tipos de documentos Conpes según su propósito.

Fuente: adaptación propia a partir de DNP (2019).

Para efectos del análisis que ocupa a este artículo, la atención se centra en los documentos Conpes de política, pues estos son los que tienden a definir las políticas públicas intersectoriales a nivel nacional en Colombia. En su contenido dichos documentos incluyen antecedentes de contexto y normativos del problema en cuestión, así como su diagnóstico. Posteriormente, a partir de la definición de objetivos, estrategias y acciones concretas para el abordaje de dicha problemática, incluidos los instrumentos de política para su operacionalización, desarrollan los atributos de una política pública.

Presentación metodológica

En su fase heurística el estudio procedió a recopilar y filtrar el listado de los 181 documentos Conpes⁴ registrados en la base de datos del DNP bajo el criterio de sociales⁵. Este universo inicial de documentos se redujo a una muestra de 20 documentos en función del criterio de distinción entre documentos Conpes de política, retenidos para el análisis posterior, y documentos Conpes establecidos por norma, que se asocian con instrumentos de política que fueron desestimados.

Los documentos de política expresan el acuerdo entre múltiples actores gubernamentales para adoptar medidas frente a una problemática determinada. En ese sentido, dichos documentos definen objetivos específicos que son desarrollados a partir de acciones específicas que, para el caso del presente estudio, interesan a modo de instrumentos de política que materializan los propósitos de las políticas públicas.

En la fase hermenéutica, cada uno de los 20 documentos de política de la muestra se sometió a una revisión de contenido (Neuendorf, 2002) con el fin de identificar los enunciados que se asocian con lo que la literatura académica define

⁴ Dado el valor que tienen los documentos Conpes en cuanto documentos de política, la base de datos de Conpes 1993-2015 se ha explorado y trabajado desde diversas perspectivas y alcances en el marco de la línea de investigación “Administración pública, políticas públicas y gobernanza”, del Grupo Opera del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales adscrito a la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, de la Universidad Externado de Colombia. Sus resultados se materializan y comparten algunas exposiciones de hallazgos sobre el comportamiento genérico de los documentos de política Conpes en el estudio de Herrera-Kit y Centeno (2022), y Herrera-Kit et al. (2024).

⁵ Disponibles en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/CONPES/2016-11-Inventarioconpes.xlsx>

como política pública e instrumento de política. Se realizó una aproximación a la caracterización general del contenido del formato político operacionalizado en los 20 documentos de la muestra no estadística. Estos documentos se revisaron y clasificaron en función de los criterios enumerados en la figura 2. Como se muestra en la figura, y teniendo en cuenta la relación entre normativa y política, también se exploró la forma en que los documentos de la muestra se relacionan con la noción de instrumentos legislativos y reglamentarios.

Conceptualización y operacionalización de políticas e instrumentos políticos. Un análisis a partir de los documentos de política del Conpes

A partir de una revisión de contenido de una muestra no estadística de documentos de política del Conpes, esta sección busca establecer una relación entre la práctica institucional y la teoría en el uso de nociones de política pública e instrumentos de política, con énfasis en los instrumentos legislativos y normativos. Esto se justifica en la medida en que las prácticas nacionales muestran una marcada dependencia del uso de la normatividad como mecanismo de gestión pública.

Una de las primeras constataciones que se puede derivar del análisis de los datos obtenidos está relacionada con la confirmación de la polisemia que se presenta, tanto en los desarrollos teóricos, como en la práctica institucional en relación con la noción de política pública.

Como lo muestra la figura 3, los 20 documentos acuden a diversas denominaciones de los documentos Conpes de política. Allí hay estrategias, programas, lineamientos, planes y políticas. A la vez, los datos muestran que, a diferencia de la tipología del DNP expuesta previamente en la figura 1, los documentos de política, además, pueden ser diferenciados por su objeto de intervención que puede ser poblacional, sectorial y territorial.

Como lo muestra la figura 4, la mayoría de los documentos de política de la muestra cuenta con diagnósticos de la situación, así como con planes de acción. Igualmente, 16 de los 20 documentos cuentan con objetivo general explícito, aunque 11 no consignan objetivos específicos. En cuanto al sistema de indicadores y referencia a asignación presupuestal, 12 y 17 de los 20 documentos hacen referencia explícita, respectivamente, a los 2 componentes del formato.

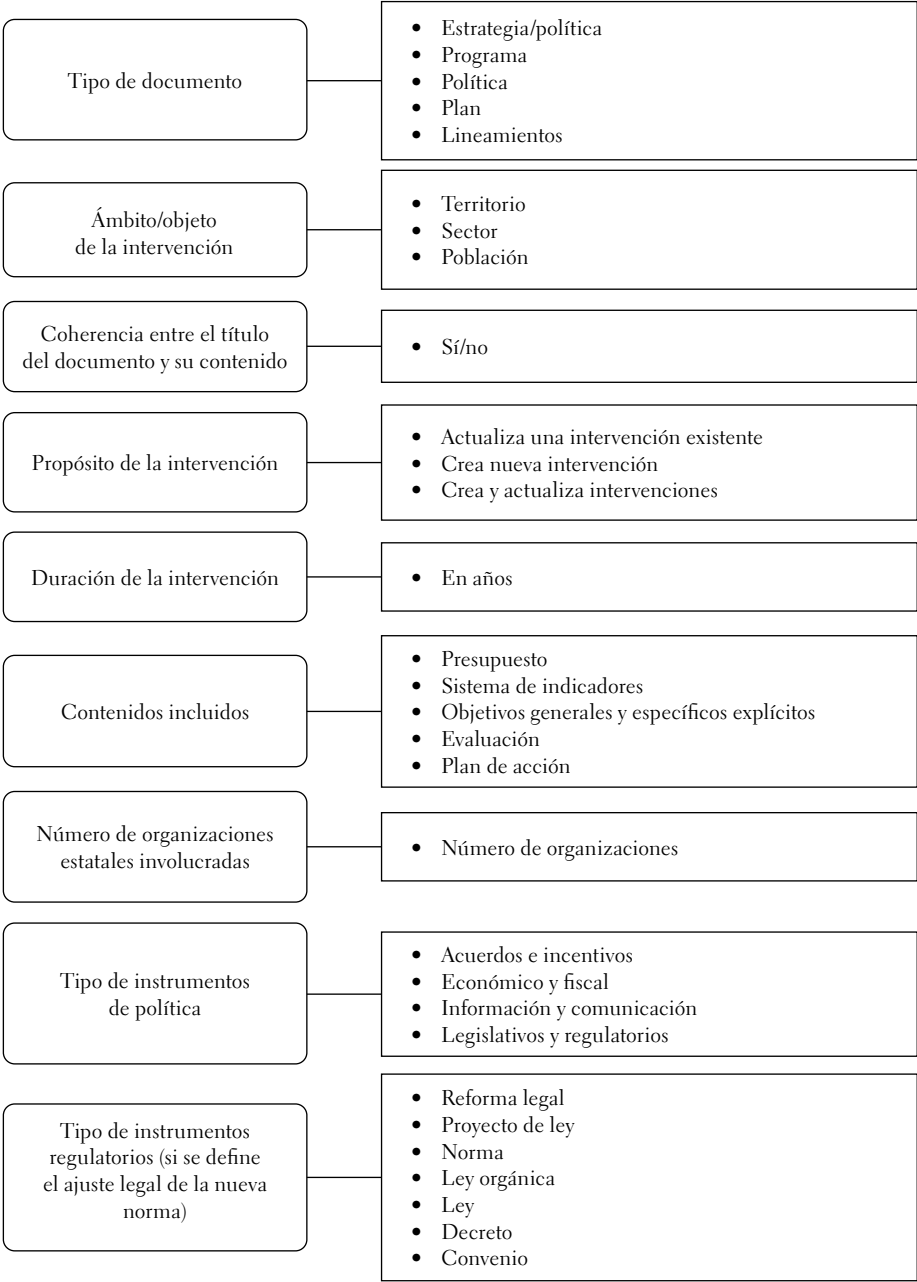


Figura 2. Criterios de revisión de los documentos Conpes de la muestra.

Fuente: elaboración propia.

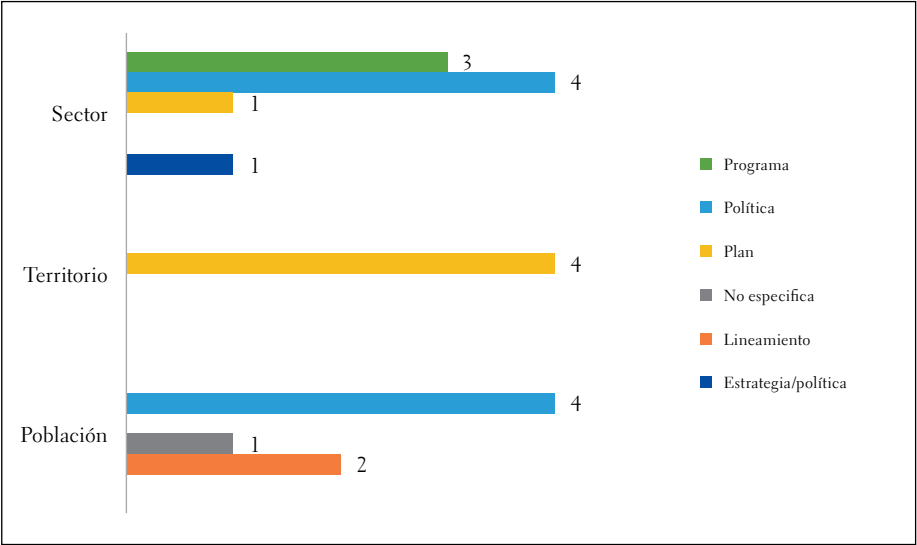


Figura 3. Denominación de los documentos y su relación con los tipos de documentos Conpes de política.

Fuente: elaboración propia.

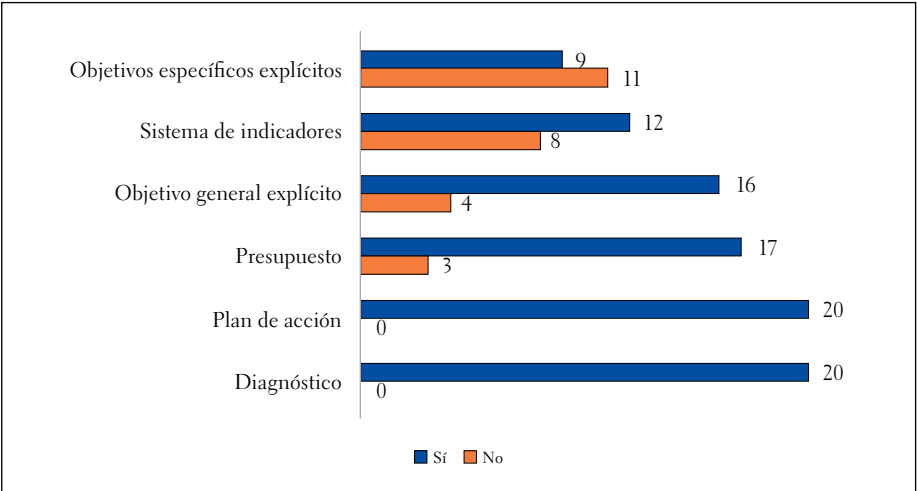


Figura 4. Caracterización del contenido del formato de los documentos Conpes de política.

Fuente: elaboración propia.

Un rasgo en el contenido de los documentos, y que ha sido referido como elemento constitutivo de las políticas públicas, está asociado con la participación de diversos sectores en el marco de la solución de un problema público particular, ya sea de orden territorial, sectorial o poblacional. La figura 5 confirma este rasgo distintivo de las políticas y destaca cómo, de manera progresiva, el número de entidades que participan en los procesos de formulación de las políticas aumentó a lo largo de los años de observación.

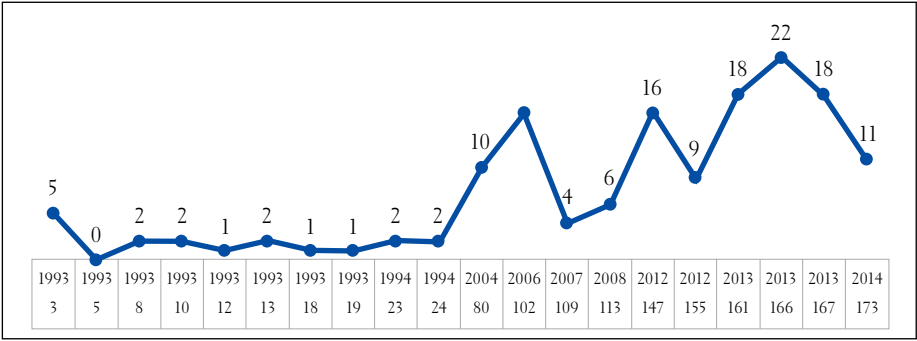


Figura 5. Número de entidades que participan en la formulación del documento Conpes de política.

Fuente: elaboración propia de los autores

En cuanto a la relación entre los documentos de política y los instrumentos de política, los datos expuestos en la figura 6 muestran que, de los 822 instrumentos identificados en la muestra Conpes, los legislativos y regulatorios tienen un importante peso.

Una mirada a la distribución de este tipo de instrumentos, en función de los tipos de documentos Conpes, y a su objeto de la intervención permite constatar que, mientras los instrumentos de acuerdos e incentivos suelen ser más comunes en las intervenciones poblacionales, los instrumentos legislativos y regulatorios sugieren tener mayor presencia en los documentos de acción sectorial. A su vez, los documentos de política, cuyo objetivo es la intervención territorial, proyectan su acción de manera más marcada a través de instrumentos económicos y fiscales. Estas tendencias, expuestas en la figura 7, permitirían inferir el interés y la necesidad de garantizar racionalidades participativas, de coordinación y de inclusión en el caso de las políticas poblacionales, así como de regulación de las intervenciones

sectoriales y, finalmente, de financiación —en el marco del esquema de descentralización— de estrategias dirigidas a territorios específicos.

18

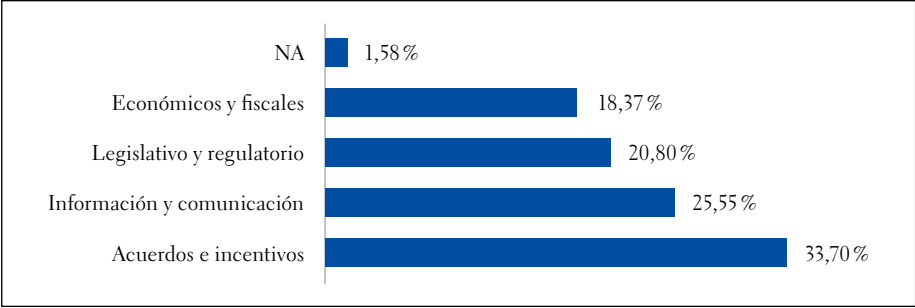


Figura 6. Participación porcentual de instrumentos legislativos y regulatorios en el universo de instrumentos referidos en los documentos Conpes de política.

Fuente: adaptación a partir de Herrera-Kit y Centeno (2022).

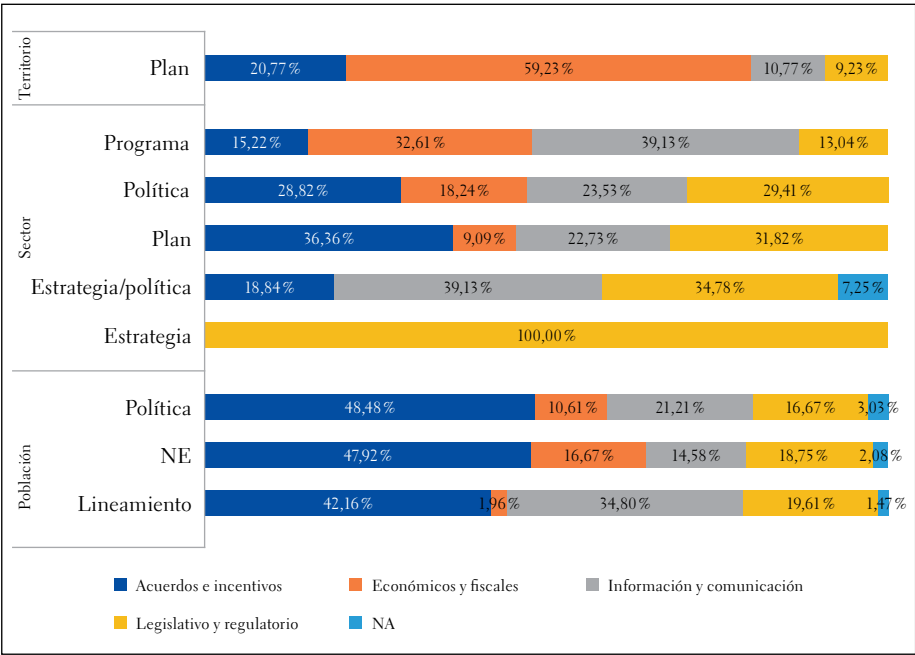


Figura 7. Distribución del tipo de instrumentos en los tipos de documentos según objeto de intervención en el universo de las 20 políticas.

Fuente: elaboración propia.

En cuanto al uso que se hace de los instrumentos legislativos y regulatorios, 13 documentos de la muestra hacen referencia a este tipo de instrumentos que, además, según lo expuesto en las figuras 8 y 9, se distribuyen de forma diferencial en función del tipo o denominación del documento de política y el tipo de instrumento. Esta referencia puede ser para sugerir la creación de una nueva norma o para llevar a cabo ajustes a una norma ya existente.

De esta forma, los datos permiten inferir que la función que cumple la perspectiva regulatoria en el contexto nacional es bidireccional. Por un lado, no solo está relacionada con la discusión en torno a la vinculatoriedad de los Conpes políticos, sino que, además, los procesos de diseño de estos documentos acuden, a su vez y de forma marcada, a los instrumentos legislativos y regulatorios como mecanismos de intervención de los problemas públicos. En este orden de ideas, lo normativo es un elemento de entrada a la formulación de los documentos Conpes, en particular de los establecidos por norma, así como un instrumento de acción desde la perspectiva de los Conpes de política, en la medida en que se evoca su creación o ajuste para efectos de la materialización de la intervención estatal.

Este uso singular de los instrumentos regulatorios en los documentos de política trae la discusión sobre la función que cumple el derecho en el marco de las decisiones del sistema político, que, en el contexto de las sociedades modernas, es el llamado a tomar las decisiones colectivas vinculantes (Luhmann, 2005). En este sentido, aunque la política y el derecho forman un acoplamiento estructural que garantiza que el ejercicio del poder se desarrolle en el marco de unas condiciones de legalidad (Mascareño, 2010; Luhmann, 2005), la juridización estatal (Luhmann, 1998) tiene efectos. Las normas que produce el sistema de derecho —entendidas como programas condicionales cuyo límite es el *input*, a diferencia de las políticas públicas que producen las organizaciones del sistema político bajo la lógica de programas de *output*— “no están establecidas en vista del logro de algún fin” (Corsi, 2006a, p. 72) sino para la definición de las condiciones de corrección en el marco de un estado de cosas (Corsi, 2006b). En consecuencia, las normas tampoco cuentan con los atributos de política que, entre otras, aportan a la capacidad de intervención de los asuntos públicos.

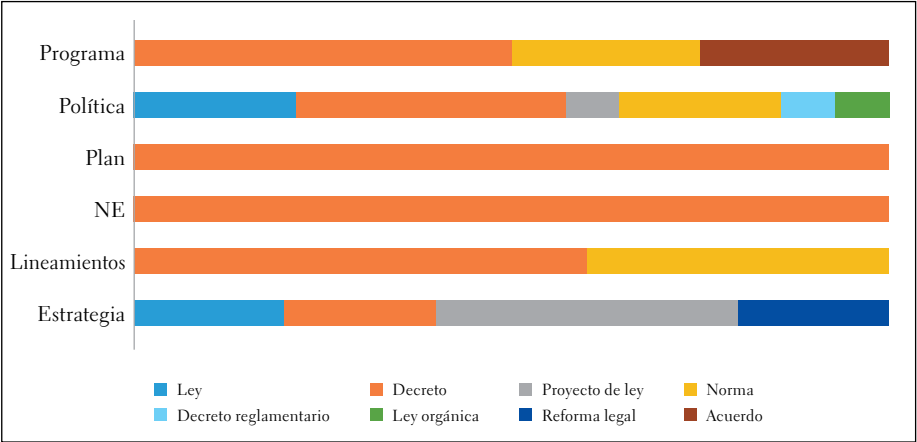


Figura 8. Tipo de instrumentos legales en 13 documentos Conpes de política.

Fuente: elaboración propia.

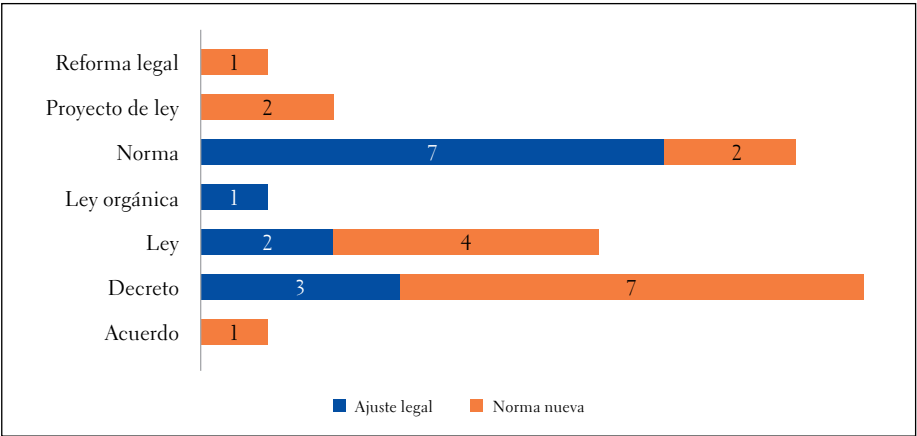


Figura 9. Referencia a instrumentos legislativos y regulatorios en los documentos Conpes de política.

Fuente: elaboración propia.

En este sentido, aunque los sistemas político y de derecho están estrechamente relacionados —pues “para su aplicación el derecho depende de la política y sin la perspectiva de esta imposición no existe ninguna estabilidad normativa convincente que sea atribuible a todos” (Luhmann, 2005, p. 208)— las funciones de los dos sistemas son diferentes. Por lo anterior,

[...] sería equivocado ver que lo fundamental de la administración política consiste en la aplicación de leyes. [...] Y aún, análisis actuales que investigan la “implementación” de los programas aprobados jurídicamente, y que se quejan o de los defectos jurídicos correspondientes, o del procedimiento equivocado típicamente burocrático, parten con frecuencia, del prejuicio de que las leyes deberían ser puestas “en práctica”. El gobierno estatal y la administración son, sin embargo, de arriba abajo, una organización del sistema político. Este sistema realiza política y no derecho. (Luhmann, 2005, p. 497)

Conclusiones

La presente reflexión arrancó a partir de la preocupación por los encuentros y desencuentros entre, por un lado, i) la conceptualización y la práctica de la formulación de instrumentos de política y, por el otro, ii) la compleja relación que se establece entre este concepto en el quehacer de una administración pública heredera de una cultura que asigna en su funcionamiento un valor especial a la norma.

Dichas tensiones se analizan a lo largo de las distintas partes del artículo. En este sentido, a partir de la constatación de la polifonía en la definición de las nociones de política pública e instrumentos de política, se presentan algunos elementos constitutivos de las primeras y se esboza una tipología de los segundos. La pluralidad en la definición del concepto de política pública se replica en la práctica institucional. Así, el análisis de 20 documentos Conpes de política confirma que los tomadores de decisión asocian diversos apelativos o denominaciones a estos formatos y al interior de los formatos.

Al respecto, si se parte del reconocimiento de que la política pública representa una orientación estratégica de cómo intervenir un problema público (Roth Deubel, 2010), los programas y proyectos, que cuentan con temporalidades y alcances intermedios, se constituirían en sus instrumentos de operacionalización o puesta en marcha. No obstante, en el lenguaje de la práctica institucional estas distinciones parecen desdibujarse, pues,

[...] cuando se habla de política pública, se hace entonces referencia a un conjunto de elementos (política, programa, proyecto, acción, y también eje estratégico, lineamiento, plan, medida, etc.) pero, a la vez, se hace referencia

“La pluralidad en la definición del concepto de política pública se replica en la práctica institucional. Así, el análisis de 20 documentos Conpes de política confirma que los tomadores de decisión asocian diversos apelativos o denominaciones a estos formatos y al interior de los formatos”.

a uno de estos elementos en específico: las orientaciones generales. Esta doble connotación es por lo tanto fuente de confusión. (Roth Deubel, 2010, p. 7)

Pese a la anterior confusión, se puede constatar también que, en términos generales, los formatos de los Conpes de política mantienen una estructura de diagnóstico, planes de acción, objetivos, indicadores y presupuestos. Así mismo, la presencia de diversos actores institucionales en el contexto de su formulación evidencia que se trata de un ejercicio cada vez más participativo, que, a la vez, se materializa a través de una pluralidad de acciones que se decantan a través de múltiples y diversos tipos de instrumentos de política. En otras palabras, los documentos Conpes de política tienden a satisfacer los elementos constitutivos mínimos señalados en la segunda sección de este trabajo (Salamon, 1981; Howlett, 1991; Vedung, 1998; Howlett y Lejano, 2012; Howlett et al., 2018), en

cuanto se orientan al abordaje de problemáticas específicas y presentan una materialidad distintiva que se traduce en instrumentos de intervención.

De igual manera, este artículo destaca cómo el Conpes opera como un espacio de coordinación entre diferentes organizaciones de la rama ejecutiva nacional, en el que entidades gubernamentales como ministerios y departamentos administrativos acuerdan cómo proceder ante un determinado problema público. La coordinación es una práctica clave, si se tiene en cuenta la tendencia de las entidades colombianas a presentar un mayor grado de autonomía formal en comparación con otros sistemas administrativos nacionales de la región (González y Verhoest, 2016), en un contexto de continua descentralización de la administración pública (Collins, 1989).

Así mismo, se subraya la doble interpretación que existe sobre los documentos Conpes del órgano rector de la planeación en Colombia. En este sentido, estos son entendidos como instrumentos sustantivos (externos) y procedimentales (internos), es decir, como mecanismos para intervenir lo público y para organizar dicha intervención de lo público, respectivamente (Bemelmans-Videc et al., 1998;

Capano y Howlett, 2022). Entonces, los documentos Conpes pueden ser entendidos no solo como políticas que contienen instrumentos de política, sino también como instrumentos de política en sí mismos que facilitan la gobernanza para la toma de decisiones intersectorial y la articulación interinstitucional (Howlett, 2017). Independientemente de esta distinción, los documentos Conpes pueden ser entendidos, en ese sentido, como documentos de política que integran instrumentos de política y que, por lo tanto, definen “reglas de juego” o instituciones (Lascoumes y Le Galès, 2007). Se trata, así, de dispositivos de intervención cuyo carácter institucional define, alinea o excluye discursos y actores en el proceso de la política pública.

Esto se relaciona con la tendencia de los documentos Conpes a volverse más técnicos con el tiempo, ya que definen no solo objetivos de política, sino también describen procesos de priorización y análisis de alternativas de política y enumeran instrumentos para su implementación (Sanabria-Pulido et al., 2020). Sin embargo, las implicaciones de la naturaleza política de los documentos Conpes, como instituciones y mecanismos para llegar a un acuerdo, deberían ser objeto de futuras investigaciones pues, entre otras, corresponden a los programas que la administración emite desde el sistema político en calidad de decisiones socialmente vinculantes.

En cuanto a la segunda preocupación, el análisis que expone el documento permite señalar que, en un contexto de cultura organizacional como el colombiano, la norma tiene un papel relevante en la práctica del quehacer público, a diferencia de su dimensión teórica, para la cual la norma se entiende como uno de los tipos de instrumentos de política disponibles para la acción pública.

Así, con base en la descripción del funcionamiento del esquema de planeación en el marco del Conpes, se constató que la norma cumple varias funciones. Por un lado, los documentos que emite esta instancia son producto de mandatos legales, pero también acude a instrumentos legislativos y regulatorios para perfilar la intervención en relación con un problema público en particular, haciendo alusión a la diferencia que propone el DNP en relación con los Conpes de política y los Conpes establecidos por norma. En este sentido, la norma puede ser el punto de entrada a la formulación de documentos de política o su resultado cuando se acude a ella en calidad de instrumento de política.

A su vez, el asunto de la función de la norma emerge en el debate en torno de la vinculatoriedad de este tipo de documentos Conpes que, como se mencionó a lo largo del texto, cuenta con defensores y detractores. Estos resultados exploratorios

invitan, además, a avanzar en futuros análisis que permitan sustanciar las implicaciones, que pueden llegar a ser diferenciales, de los actos regulatorios del ejecutivo y legales del legislativo y judicial.

No obstante, más allá de las funciones de la norma o del debate en torno al efecto que esta puede tener, en términos de vinculatoriedad de los Conpes, queda abierta la discusión sobre si la formulación de políticas en formato normativo permite satisfacer los elementos constitutivos de la principal herramienta de intervención del Estado: las políticas públicas.

Referencias

Aguilar, L. (2006). *La hechura de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa Ediciones.

Ahumada, C. (2008). Políticas públicas y condiciones sociales de la mujer en Colombia en el siglo XXI: entre el ajuste fiscal y el conflicto armado. *Revista Umbral*, 18, 123-144. http://revistasbolivianas.umsa.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1994-45432008000200006&lng=en&nrm=iso

Bemelmans-Videc, M.-L., Rist, R. y Vedung, E. (Eds.) (1998). *Carrots, sticks & sermons: Policy instruments & their evaluation*. Transaction Publishers.

Capano, G. y Howlett, M. (2022). Instrumentation in policy design: Policy tools-from devices to activators. En B. G. Peters y G. Fontaine (eds.) *Research handbook of policy design* (pp. 72-87). Edward Elgar Publishing.

Collins, C. D. (1989). The rise and fall of the national 'decentralized agencies' in Colombia. *Public Administration and Development*, 9(2), 129-146. <https://doi.org/10.1002/pad.4230090204>

Corsi, G. (2006a). Derecho. En G. Corsi, E. Esposito y C. Baraldi. *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. Universidad Iberoamericana.

Corsi, G. (2006b). Programa. En G. Corsi, E. Esposito y C. Baraldi. *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. Universidad Iberoamericana.

Cuervo, J. I. (2007). Las políticas públicas: entre modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana). En J.-F. Jolly y J. I. Cuervo (eds.), *Ensayo de políticas públicas* (pp. 67-95). Universidad Externado de Colombia.

Cuervo, J. I. (2015). La indeterminación conceptual de la política pública. Un problema normativo y metodológico. En J. I. Cuervo (ed.), *Ensayos sobre políticas públicas* (vol. tomo II, pp. 19-33). Universidad Externado de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *Guía metodológica para la elaboración y seguimiento de documentos Conpes*. <https://www.dnp.gov.co/>

Departamento Nacional de Planeación. (s. f.). <https://sisconpes.dnp.gov.co/SisCONPESWeb/ctmp/Art%C3%ADculo%20CONPES.pdf>

Edler, J., Cunningham, P., Gök, A. y Shapira, P. (eds.). (2016). *Handbook of innovation policy impact*. Edward Elgar Publishing.

Foucault, M. (1991). Governmentality. En G. Burchell, C. Gordon y P. Miller (eds.), *The Foucault effect. Studies in governmentality: With two lectures by and an interview with Michel Foucault* (pp. 87-104). The University of Chicago Press.

González, C. I. y Verhoest, K. (2016). Recent evolution of public sector structure in Latin America: Describing and explaining shifts in autonomy trends in Colombia and Venezuela. *Public Administration and Development*, 36(1), 35-50. <https://doi.org/10.1002/pad.1746>

Guzmán, V. (1998). La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas. En E. Largo (ed.), *Género en el Estado. Estado del género*. Ediciones de las mujeres. N° 27. Isis Internacional. <https://cem.cl/la-equidad-de-genero-como-tema-de-debate-y-de-politicas-publicas-virginia-guzman-en-genero-en-el-estado-estado-del-genero-editora-eliana-largo-ediciones-de-las-mujeres-n-27-isis-internacio/>

Herrera Kit, P., Balanzó-Guzmán, A., Mateus Grandas, M. J. y Cortés Niño, J. J. (2024). Alcances de la coordinación interinstitucional en Colombia. Un inventario analítico de documentos Conpes, 1993-2015. *Estudios Políticos*, 71, 219-248. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n71a09>

Herrera Kit, P. y Centeno, J. P. (2022). El cambio en los instrumentos de política en Colombia. Análisis de los documentos Conpes sociales, 1993-2014. *Revista Estudios Políticos*, 63. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n63a03>

Herrera Kit, P. y Taylor, S. (2012). El Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario: ¿una nueva etapa en la actuación en materia de derechos humanos en Colombia? *Revista OPERA*, 12, 59-80.

<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/3650>

Hinestrosa-Rey, R. (2007). Prefacio. En J.-F. Jolly y J. I. Cuervo (eds.), *Ensayos de políticas públicas* (pp. 9-10). Universidad Externado de Colombia.

Hood, C. (1983). *The tools of government*. Macmillan.

Howlett, M. (1991). Policy instruments, policy styles, and policy implementation: National approaches to theories of instrument choice. *Policy Studies Journal*, 19(2), 1-21. https://www.researchgate.net/publication/307638315_Policy_Instruments_National_Approaches_to_Theories_of_Instrument_Choice

Howlett, M. (2017). Policy tools and their role in policy formulation: Dealing with procedural and substantive instruments. En M. Howlett y I. Mukherjee (eds.), *Handbook of policy formulation* (pp. 96-111). Edward Elgar Publishing.

Howlett, M. y Lejano, R. (2012). Tales from the crypt: The rise and fall (and rebirth?) of policy design. *Administration & Society*, 45(3), 357-381. <https://doi.org/10.1177/0095399712459725>

Howlett, M., Mukherjee, I. y Woo, J. J. (2018). "Chapter 9: Thirty years of research on policy instruments". En H. Colebatch y R. Hoppe, *Handbook on Policy, Process and Governing* (pp. 147-168). Edward Elgar Publishing.

Jessop, B. (2006). From mico-powers to governmentality: Foucault's work on statehood, state formation, statecraft and state power. *Political Geography*, 26(1), 34-40. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2006.08.002>

Jolly, J.-F. (2017). ¿Existe un enfoque francés de política pública? En A. N. Roth Deubel

(ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional de Colombia.

Jolly, J.-F. y Cuervo, J. I. (2007). Introducción. La posibilidad de las políticas públicas. En J.-F. Jolly y J. I. Cuervo (eds.), *Ensayo de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.

Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding public policy through its instruments. From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>

Linder, S. y Peters, G. (1993). Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos. *Gestión y Política Pública*, 2(1), 5-34. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8284930>

Lugo Upegui, C. y Herrera Kit, P. (2017). La perspectiva de género: el discurso de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. *Revista OPERA*, 21, 157-191. doi. [org/10.18601/16578651.n21.09](https://doi.org/10.18601/16578651.n21.09)

Luhmann, N. (1998). *La sociedad de la sociedad*. Herder; Universidad Iberoamericana.

Luhmann, N. (2005). *El derecho de la sociedad*. Universidad Iberoamericana.

Mascareño, A. (2010). *Diferenciación y contingencia en América Latina*. Universidad Alberto Hurtado.

McDonnell, L. y Elmore, R. (1987). Getting the job done: Alternative policy instruments. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9(2), 133-152. <https://doi.org/10.2307/1163726>

Muller, P. (2006). *Las políticas públicas* (J.-F. Jolly y C. Salazar Vargas, trads.). Universidad Externado de Colombia.

Neuendorf, K. A., 2002. *The content analysis guidebook* (1° ed.). Sage Publications.

North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.

Ordóñez-Matamoras, H. G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.

Puello-Socarrás, J. F. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas. Interpelación politológica. *Ciencia Política*, 2(3), 27. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17523>

Rist, R. (1998). Choosing the right policy instrument at the right time: The contextual challenges of selection and implementation. En M.-L. Bemelmans-Videc, R. Rist y E. Vedung (eds.), *Carrots, sticks & sermons: Policy instruments & their evaluation* (pp. 149-164). Transaction Publishers.

Roth Deubel, A.-N. (2006a). *Discurso sin compromiso: la política pública de derechos humanos en Colombia*. Ediciones Aurora.

Roth Deubel, A.-N. (2006b). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación* (3° ed.). Ediciones Aurora.

Roth Deubel, A.-N. (2007). Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública transformación del Estado. En J.-F. Jolly y J. I. Cuervo (eds.), *Ensayos de políticas públicas* (pp. 28-63). Universidad Externado de Colombia.

Roth Deubel, A.-N. (2010). ¿Política, programa o proyecto? *Boletín Política Pública Hoy*, 8, 6-9. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Boletin_Politica_Publica_Hoy_08.pdf

Sabatier, P. (Ed.) (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Westview Press.

Sabatier, P. y Schlager, E. (2000). Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines. *Revue Française de*

Science Politique, 50(2), 209-234. <https://doi.org/10.3406/rfsp.2000.395465>

Salamon, L. (1981). Rethinking public management: Third-party government and the changing forms of government action. *Public Policy*, 29, 255-275.

Salamon, L. (2002). The new governance and the tools of public action: An introduction. En L. Salamon (ed.), *The tools of government: A guide to the new governance* (pp. 1-47). Oxford University Press.

Salazar Vargas, C. (1999). *Las políticas públicas*. Pontificia Universidad Javeriana.

Sanabria-Pulido, P. y Rubaii, N. (Eds.). (2020). *Policy analysis in Colombia*. Bristol University Press. <https://doi.org/10.46692/9781447347729>

Sanabria-Pulido, P., Rubaii, N. y Guzmán-Botero, A. (2020). The policy analysis movement in Colombia: The state of the art. En P. Sanabria-Pulido y N. Rubaii (eds.), *Policy analysis in Colombia* (pp. 11-30). Bristol University Press. <https://doi.org/10.46692/9781447347729>

Schneider, A. y Ingram, H. (1990). Behavioral assumptions of policy tools. *The Journal of Politics*, 52(2), 510-529. <https://doi.org/10.2307/2131904>

Soto Restrepo, C. E. (2006). *Generación de políticas gubernamentales de derechos humanos a partir de la Constitución de 1991*. Universidad de los Andes.

Surel, Y. (2008). Las políticas públicas como paradigmas. *Estudios Políticos*, 33, 41-65. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672008000200003

Surel, Y. (2016). Tres I. En J. I. Cuervo, J.-F. Jolly y D. Soto Uribe (eds.), *Diccionario de políticas públicas* (630-636) (2ª ed.). Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.2307/j.ctv31zqdf5.88>

Torres Velasco, J. (2014). Prefacio. En Cuervo, J. I. (ed.), *Ensayo de políticas públicas II* (pp. 9-14). Universidad Externado de Colombia.

Van Nispen, F. (2011). *Policy instruments*. Publications from Erasmus University. <https://repub.eur.nl/pub/33101>

Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Almudena Editores.

Vedung, E. (1998). Policy instruments: Typologies and theories. En M.-L. Bemelmans-Videc, R. Rist y E. Vedung (eds.), *Carrots, sticks & sermons: Policy instruments & their evaluation* (pp. 21-58). Transaction Publishers.