

Artículos



Artista invitado

Ana María Cardona Trujillo

Sin título

Acuarela y puntillismo

8.5 x 9 cm

2022

Medellín



El cambio en los instrumentos de política en Colombia. Análisis de los documentos Conpes sociales, 1993-2014*

Patricia Herrera-Kit (Colombia)**
Juan Pablo Centeno (Colombia)***

Resumen

Explicar el fenómeno del cambio de política es una pretensión frecuente en el campo de análisis de políticas públicas. Los instrumentos de política reciben creciente atención como unidad de análisis que ilustra los patrones de transformación en el proceso de diseño de las políticas. En este artículo se exploran los cambios en el uso de instrumentos de política en los procesos del *policy making* del orden nacional en Colombia. Para esto se identifican, sistematizan y clasifican 822 instrumentos de política en veinte documentos emitidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) entre 1993 y 2014 entendidas en el marco de planeación estatal en Colombia como políticas públicas. La evidencia revela que estos instrumentos tienden a dar prelación a intervenciones normativas y regulatorias en reemplazo de intervenciones monetarias. Los documentos Conpes, en algunos casos, trazan enunciados que no clarifican el alcance operativo de los instrumentos de política, pero con potencial para la definición de acuerdos entre distintos organismos gubernamentales.

[51]

* Artículo derivado del proyecto de investigación *Análisis de y para las políticas públicas de la Línea de Administración Pública, políticas públicas y gobernanza* del Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública (Opera), Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. Los autores agradecen el apoyo de María José Mateus Granda y Juan José Cortés Niño, estudiantes de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, por su apoyo en la consolidación de la base de datos de documentos Conpes que, entre otros, sirve como insumo de análisis para este texto.

**Magíster en Acción Pública, Poder y Territorio. Doctora en Estudios Políticos. Docente investigadora del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: patricia.herrera@uexternado.edu.co - Orcid: 0000-0002-5225-3486 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?user=i9o9cycAAAAJ&hl=es>

*** Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales. Magíster en Gobierno y Políticas Públicas. Docente investigador del Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública (Opera), Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: juan.centeno@uexternado.edu.co - Orcid: 0000-0002-8068-4267 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?user=hOgm1i8AAAAJ&hl=es>

Palabras clave

Políticas Públicas; Instrumentos de Política; Cambio de Políticas; Referencial de Política; Documentos Conpes; Colombia.

Fecha de recepción: junio de 2021 • **Fecha de aprobación:** diciembre de 2021

Cómo citar este artículo

Herrera-Kit, Patricia y Centeno, Juan Pablo. (2022). El cambio en los instrumentos de política en Colombia. Análisis de los documentos Conpes sociales, 1993-2014. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 63, pp. 51-77. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n63a03>

Policy Instruments Change in Colombia. Analysis of CONPES Social Policy Documents, 1993-2014

Abstract

To explain the phenomenon of policy change is a frequent attempt in the policy analysis academic field. Here, policy instruments receive increasing attention as a unit of analysis that illustrates transformation patterns in policy making. In this paper we explore the changes in the usage of policy instrument concept in policy making processes at the national level in Colombia. To do so, we identify systematized and classified 822 policy instruments in twenty documents issued by the National Council for Economic and Social Policy (Conpes) between 1993 and 2014, understood as public policies in Colombian state planning framework. The evidence reveals that these instruments tend to give priority to normative and regulatory interventions in replacement of monetary interventions. We find that Conpes documents, in some cases, outline statements that do not clarify the policy instruments operational scope, but have the potential to define agreements between different government agencies.

Keywords

Public Policy; Policy Instruments; Policy Change; Policy Referential; CONPES Documents; Colombia.

Introducción

No es extraño que la literatura de análisis de políticas públicas dedique un significativo espacio de reflexión al estudio del cambio (Cruz, 2012; Hassenteufel, 2008; Genieys y Hassenteufel, 2012). Enfoques teóricos adscritos a diversas posturas ontológicas, tanto positivistas como constructivistas, detienen su mirada en la cuestión. Y este énfasis en el estudio del cambio no es fortuito. La esencia y el sentido de las políticas es la transformación, es el cambio, la solución o, cuando menos, la gestión, si se lee a partir de las perspectivas sistémicas (Baser y Morgan, 2008), de las situaciones entendidas socialmente como problemáticas. La irrupción de los actores como factores explicativos del proceso y contenido de la acción pública y, con ellos, la llegada a la disciplina del interés por el estudio de las ideas subraya la naturaleza mutable de las políticas y, al mismo tiempo, refuerza la necesidad de aproximarse al análisis del cambio de y en las políticas.

Este artículo no se aleja de este propósito, pero a la vez pretende tender puentes con la noción de instrumentos de política que, si bien se aborda en trabajos como los de Peter Hall (Hassenteufel, 2008), no sugiere recoger la complejidad de las implicaciones que la polisemia del concepto implica para el proceso de diseño de las políticas.

La popularidad de la noción de instrumento de política lo ubica en medio de diversas prácticas institucionales y definiciones que suelen representar un amplio abanico de posibilidades, lo que la hace difusa, pero a la vez imprescindible, pues la acción pública se relaciona de manera indisociable con los instrumentos de política. En este orden de ideas, el concepto de instrumentos de política hace parte del lenguaje institucional que, de forma explícita o implícita, en los últimos años ha sido evocada sin que por eso exista un consenso sobre su definición, contenido y formas de hacer.

En este contexto, el interés de este artículo se dirige hacia la exploración de los posibles cambios que se han podido dar en el uso de instrumentos de política en los procesos de diseño de políticas en Colombia. Este interés parte del reconocimiento de que la acción pública no solo es un ejercicio técnico (Ordóñez, 2013), por el contrario, es producto de la acción e intervención de actores que, con base en sus esquemas cognitivos, moldean, inciden y transforman no solo el contenido sustantivo de las políticas, sino —y aquí el aporte exploratorio de la investigación— las técnicas de su formulación y puesta en marcha. Así, no solo evoluciona el contenido de las políticas, sino la forma de diseñar los documentos de política para que estos puedan ser operativizados a través de los instrumentos de política, poniendo a prueba las propuestas analíticas existentes.

En esta intersección, entre el cambio en la acción pública y el uso que en su contexto se da a los instrumentos de política a lo largo de los años en Colombia, se ubica el presente artículo. El ejercicio es de carácter instrumental, por lo que acude a una muestra no probabilística de documentos de política social del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), publicados en el portal del Departamento Nacional de Planeación (DNP), con el fin de explorar los cambios en el uso de instrumentos de política en los procesos del *policy making* por parte de la entidad rectora de la planeación en Colombia.

1. Una reflexión conceptual

La literatura de análisis de políticas públicas cuenta cada vez con un más amplio volumen de producción dirigida a definir la noción de instrumento de política, cuyos contornos y contenidos varían en función de la corriente epistemológica. Cuáles son, cómo se adaptan en cada práctica local, qué uso tienen, son, entre otros, los elementos distintivos de cada postura. No obstante, las variaciones pueden ser también de otro orden.

[54] Para el interés particular de esta investigación, es notoria la diversidad del uso y, en especial, acepciones de la noción de instrumentos en el lenguaje y la práctica institucional nacional. En consecuencia, de forma similar a como sucede con la noción de política pública, cuya usabilidad cotidiana es producto, entre otros, de una compleja amalgama entre el histórico influjo del derecho administrativo en la gestión de lo público (Muller, 2007), con la confusión entre los conceptos de programas, planes, lineamientos, medidas, ejes y demás modismos institucionales (Roth, 2010) el sentido desde el cual se operativiza lo que se entiende como instrumento de política también cuenta con un amplio espectro.

1.1 Una necesaria adaptación de la noción del cambio en políticas públicas

Teniendo en cuenta lo esbozado, no es equivocado sostener que la manera como se delimita y se elige un tipo de instrumento u otro no es producto de una decisión exclusivamente técnica (Rist, 1998). Por el contrario, la selección es resultado de los esquemas cognitivos a partir de los cuales los tomadores de decisión enmarcan no solo el problema a ser abordado, sino, en este caso, los medios o instrumentos con los cuales vislumbran resolverlo (Lascoumes y Le Galès, 2007). En este sentido, al igual que las políticas, los instrumentos son un producto y construcción social cuyo uso y contenido es dinámico.

No obstante la anterior constatación, los estudios de análisis de políticas se centran, en especial, en el cambio en las políticas (Muller, 2005), y como lo anuncian Bruno Palier e Yves Surel (2010) a partir de sus trabajos seminales, el estudio del cambio ha agotado un proceso de acumulación de conocimiento que parte de una malla interpretativa de transformaciones lentas y marginales, y pasa por esquemas más complejos que, tomando distancia con las vertientes que centran su atención en los cambios rápidos y radicales, hoy permiten explorar los grados y tipos de cambios, así como diferenciarlos en los diversos ámbitos de la estructura político-administrativa (Faure, Leresche, Muller y Nahrath, 2007) de los países. A partir de lecturas sectoriales, otros trabajos sugieren líneas de indagación relacionadas con transformaciones en las organizaciones e instituciones, agendas y discursos, y modelos y enfoques de política (Centeno, 2020). En Colombia, algunos estudios indagan sobre el impacto de los cambios de política —*politics*— y de política pública —*policy*— nacional en ámbitos de gestión territoriales (Granada, 2017).

Dichos estudios se abordan desde las más diversas posturas epistemológicas. Así, en el neoinstitucionalismo se ubican nociones como el incrementalismo o el *path dependence* (Eslava, 2010; Fontaine, 2015; Roth, 2006; Wiesner, 1997). El modelo del equilibrio puntuado, a partir del análisis de factores exógenos y endógenos (Fontaine, 2015), ofrece alternativas para comprender las modificaciones de las respuestas estatales. El marco de corrientes múltiples, a su vez, propone observar el cambio en función de la convergencia de problemas, soluciones posibles y el debate político en ventanas de oportunidad capitalizadas por emprendedores de política (Kingdon, 1984). Para otros enfoques, el tipo de redes de política define el tipo de cambio de política (Howlett, 2002; Adam y Kriesi, 2007). Incluso los estudios de corte narrativo aportan elementos para reconstruir el cambio. Por su parte, el esquema del análisis de coaliciones de causa de Paul Sabatier (2010) permite observar cómo y por qué las políticas se perpetúan o cambian en función de la configuración de los actores y sus intereses, así como las creencias que incorporan las políticas (Surel, 2000). Y de manera más reciente, a partir de un ejercicio de adaptación conceptual, trabajos como los de Robayo Castro y Patricia Herrera-Kit (2021) estudian el cambio desde la perspectiva de la teoría general de los sistemas sociales.

En este contexto de acervo del estudio del cambio, tal vez la postura que mayor atención le otorga a los instrumentos de política es la de Peter Hall (Fontaine, 2015; Genieys y Hassenteufel, 2012; Zamora, 2021; Parsons, 2009; Roth, 2008; Surel, 2000). Este autor integra los instrumentos en su esquema

analítico para dar cuenta de los grados de cambio que pueden ser más o menos moderados en función del componente que se altere en el contenido de la política. Así, para Hall, el grado intermedio del cambio sucede a raíz de la modificación en los instrumentos a través de los cuales las políticas intervienen el problema o avanzan en el logro de sus objetivos. Dicha propuesta centra su atención en el contenido de las acciones que, en tanto instrumentos, operativizan la política. ¿Pero qué se entiende por instrumento y por qué se elige un tipo u otro de instrumento? Pese a su utilidad y capacidad explicativa, el esquema propuesto por Hall no avanza en el análisis de cómo se configura ni cómo cambia el sentido en que el tomador de decisión encuadra el tipo de instrumento por medio del cual se implementará una acción pública.

En este contexto, y pese a la ausencia de una mirada conceptual que permita develar los sentidos desde los cuales se privilegia un instrumento u otro, dichos encuadres cambian, por lo tanto, el análisis del tipo de instrumentos que se prioriza puede, por un lado, dar cuenta del referencial (Muller, 1998; 2006; 2016) a partir del cual el tomador de decisión estructura la solución al problema. En otras palabras, la selección de un tipo de instrumento da indicios sobre la interpretación de las causas y, en consecuencia, el tipo de intervenciones privilegiadas. Pero, por otro lado, la elección del instrumento da cuenta del alcance o contenido de los incentivos a través de los cuales se espera reconfigurar, resolver o gestionar el problema público y, en ese sentido, de los «modos de gobernar» (Lascoumes y Le Galès, 2007). Así, los instrumentos de política pueden ser interpretados desde la perspectiva de los análisis cognitivos y, siguiendo el esquema argumentativo de Stéphane Nahrath (2010), como «objetos objetivizantes».

[56]

Para los autores que trabajan en la línea del referencial, la acción pública no solo no se limita a la solución de problemas públicos (Puello-Socarrás, 2007), por el contrario, se trata de un esquema analítico que permite develar la relación con el mundo (Herrera-Kit, Cuervo y Lugo Upegui, 2019; Holguín, 2017; Muller, 2008). Así, la política es producto de una construcción social en cuyo contexto hay un proceso de encuadre que, por un lado, permite interpretar la realidad desde una particular estructura de cognición de lo social y, a la vez —o en consecuencia— intervenir la realidad a través de acciones que conduzcan al estado deseado de las cosas (Herrera-Kit, Cuervo y Lugo Upegui, 2019).

En este contexto, el análisis de las políticas o de su cambio no solo da cuenta de la transformación de la acción pública, sino de las maneras, de los sentidos desde los cuales el Estado entiende y moldea la sociedad. Por eso se trata de entender las «instituciones institucionalizantes» (Nahrath, 2010), haciendo uso

de los conceptos que, desde la sociología, Pierre Bourdieu (1997) propone para dar cuenta no solo de los efectos moldeadores de las «estructuras estructurantes» del Estado, sino los procesos de disputa que se presentan para controlar o determinar los encuadres que delimitan las formas de ser y hacer dentro del orden social.

En el marco de esta lectura sociologizante de la acción pública (Muller, 2000), los instrumentos de política pueden ser entendidos como los medios que operativizan el referencial de la acción pública y permiten dar cuenta de los sentidos desde los cuales el medio central decisional se ubica frente a los problemas y al papel que, a través de su gestión, cumple el Estado frente a la sociedad, y los problemas socialmente entendidos como tales. Para avanzar en la comprensión de la evolución de dichos instrumentos se puede acudir a las distintas tipologías que la literatura ha venido construyendo.

1.2 El debate sobre la noción de instrumentos de políticas

Los instrumentos de política son los medios o mecanismos que llevan las políticas públicas a la realidad (Hood, 2007; Salamon, 1981). Estos materializan su contenido y sus propósitos, al tiempo que estructuran discursos en torno a la política, regulan la interacción entre actores e ilustran las posibles formas de gobernar (Howlett, 1991; Lascoumes y Le Galès, 2007). Se trata de «técnicas de gobernanza» de carácter genérico que disponen del poder y los recursos del Estado para el logro de determinados objetivos gubernamentales asociados al cambio social (Vedung, 1998, Howlett, Mukherjee y Woo, 2018). Dichas técnicas integran un contenido de acción determinado y expresan la fuerza autoritativa del gobierno en la sociedad (Vedung, 1998), de modo que operan en función no solo de sus características intrínsecas, sino también del contexto, los actores y las instituciones que convergen en su diseño e implementación (Linder y Peters, 1993; Rist, 1998). Esto reitera, en sintonía con los estudios cognitivos de las políticas públicas, que los instrumentos, además de ser un resultado técnico, son un producto social, y si bien existen distintas clasificaciones de los instrumentos de política,¹ la mayoría tiende a coincidir en al menos cuatro tipologías: instrumentos legislativos y regulatorios; instrumentos económicos y fiscales; instrumentos basados en información y comunicación; e instrumentos basados en acuerdos e incentivos.

¹ Otras taxonomías se basan en las capacidades y recursos para la intervención estatal (Hood, 1983; Vedung, 1998); en las premisas de comportamiento social que los instrumentos adoptan (Schneider e Ingram, 1990); en los determinantes de la selección de instrumentos (Linder y Peters, 1993; McDonnell y Elmore, 1987); y en las relaciones políticas durante la implementación (Lascoumes y Le Galès, 2007).

1.2.1 Instrumentos legislativos y regulatorios

Los instrumentos de tipo normativo representan la forma de intervención más tradicional de los gobiernos y expresan la capacidad del Estado para imponer su fuerza autoritativa de manera legítima para obligar a los distintos actores a actuar de un modo determinado a través de dispositivos legales y regulatorios (Hood, 1983; Lascoumes y Le Galès, 2007; Schneider e Ingram, 1990). Este tipo de instrumentos imponen mandatos que, si bien no implican técnicas monetarias, sí pueden generar costos, ya sea para el gobierno, en tanto costos de aplicación, o para el público, en tanto costos de cumplimiento (McDonnell y Elmore, 1987).

Para Evert Vedung (1998) los instrumentos normativos pueden ser prescriptivos —positivos— cuando ordenan hacer algo o proscriptivos —negativos— cuando imponen prohibiciones. Para el autor, estos últimos pueden ser de varios tipos: según se impongan prohibiciones sin condiciones, aquellas que incluyen excepciones o aquellas que requieren de previa notificación para aplicar sus excepciones. En suma, los instrumentos normativos plantean declaraciones con capacidad vinculante que operan bajo una lógica de obediencia por parte del público frente a los mandatos de autoridad de los gobiernos (Schneider e Ingram, 1990).

1.2.2 Instrumentos económicos y fiscales

Estos son instrumentos que implican «el uso de técnicas y herramientas monetarias ya sea para recaudar recursos a ser redistribuidos (impuestos, tasas) o para dirigir el comportamiento de los actores (a través de subsidios o de deducciones de gastos)» (Lascoumes y Le Galès, 2007, p. 13. Traducción propia). En ese sentido, pueden ser interpretados de distintas formas: para Christopher Hood (1983) se trata de las capacidades con que cuenta el gobierno en términos de recursos fungibles o activos para definir incentivos que incidan en el comportamiento de los individuos; en consecuencia, asumen el carácter «racional y maximizador» de los individuos que responden a incentivos de distinto tipo —estímulos, cargos, sanciones e incluso la fuerza— (Schneider e Ingram, 1990). Esta definición puede incluir pagos monetarios a terceros como contraprestación por la producción de bienes o servicios, e inversiones públicas para la generación de capacidades a futuro en términos materiales, intelectuales o de capital humano (McDonnell y Elmore, 1987).

Por último, para Vedung (1998) los instrumentos económicos pueden ser monetarios o en especie. Los primeros son, a su vez, positivos, en tanto implican entregar recursos —transferencias monetarias, subsidios—, o negativos, en tanto implican recaudo de recursos —impuestos, tasas, tarifas—. Por su parte, los

instrumentos económicos en especie implican típicamente la provisión de bienes y servicios de manera directa por el gobierno.

1.2.3 Instrumentos basados en información y comunicación

En esta categoría se encuentran aquellos instrumentos que aprovechan la centralidad de los gobiernos en redes de información para exhortar, persuadir e incidir en el comportamiento de los agentes a partir de la transferencia de conocimiento (Hood, 1983; Vedung, 1998). Estos representan un cambio en el relacionamiento entre gobierno y ciudadanos, así como nuevas fuentes de legitimidad distintas de la autoridad, tales como la argumentación, la consulta y la persuasión (Lascoumes y Le Galès, 2007).

Vedung (1998) clasifica estos instrumentos en indirectos cuando implican alguna mediación para su difusión —radio, televisión, vallas, internet— y en directos cuando la comunicación entre el gobierno y el público es interpersonal —talleres, audiencias, consultas, conferencias—. Por su parte, Anne Schneider y Helen Ingram (1990) identifican dos tipos de instrumentos: primero, aquellos basados en la generación de capacidades por medio de mayor información, educación y entrenamiento, estos corrigen limitaciones en capacidades o asimetrías de información que dificultan la toma de decisiones por parte de los actores a partir de incentivos; segundo, instrumentos simbólicos o exhortatorios que movilizan a los actores a través de valores y creencias, estos apelan a la persuasión para garantizar el cumplimiento, apoyo y uso de la política, pues se asume que los actores no solo se movilizan a partir de incentivos legales, económicos o de información, sino también a partir de sus creencias.

[59]

1.2.4 Instrumentos basados en acuerdos e incentivos

Para Pierre Lascoumes y Patrick Le Galès (2007) este tipo de instrumentos, sobre los que poco se ha investigado, expresan un cambio en el papel tradicional del Estado, en cuyo contexto asume un papel de coordinación y movilización más que de mando, y otros actores se involucran en el desarrollo de sus funciones a modo de intercambio, las cuales implican la transferencia de autoridad entre agencias gubernamentales y otros actores con el fin de aumentar la eficiencia en la acción pública, lo que conduce a una apertura en el régimen de provisión de bienes y servicios (McDonnell y Elmore, 1987). Este cambio del papel del Estado, producto, entre otros, de la necesidad de compensar la compartimentalización resultante de los modelos clásicos de la nueva gestión pública, conduce a una creciente inclusión de estrategias de articulación interinstitucional organizada a través esquemas de coordinación interinstitucional más o menos formal, vertical

u horizontal, jerárquica o colaborativa (Herrera-Kit, Balanzó Guzmán, Parra Moreno y Rivera Chávez, 2021).

Esto coincide con los cambios en los paradigmas de la administración pública en los que la idea de gobernanza cobra mayor fuerza y los instrumentos de política resultan ser una unidad analítica mucho más provechosa para entender los procesos de implementación en red de políticas públicas, en las que se expresa la capacidad del Estado, ya no solo en términos de gestión sino de negociación, persuasión y facilitación (Salamon, 2002).

2. Metodología

Los resultados expuestos a continuación son producto de un ejercicio de corte mixto y diacrónico, elaborado a partir de la interpretación de los documentos de política emitidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) en Colombia.² Dada la naturaleza del Consejo, los documentos Conpes de política representan el acuerdo político de las entidades del Gobierno nacional que confluyen en el diseño de políticas. Los Conpes se registran en el portal del DNP bajo categorías de económicos y sociales, distinción que aparece vigente entre 1993 y 2015, y pueden ser clasificados según su propósito en tanto Conpes de política o Conpes establecidos por norma (DNP, 2019). El contenido de los documentos Conpes de política suele responder a los elementos que la literatura académica identifica como constitutivos y distintivos de políticas públicas (Cuervo, 2015).

Con base en el contenido de los documentos Conpes de política, primero se hace una identificación de los enunciados de acción que son asimilables con un instrumento de política, para luego clasificar su alcance en función de i) una tipología teórica de análisis de instrumentos de política y ii) una tipología funcional a los intereses de la presente investigación.

2.1 Fase heurística

El estudio recopiló y filtró el listado de los 181 documentos Conpes registrados en el portal del DNP bajo el criterio de «sociales». A partir del análisis del título de los Conpes sociales, se redujeron a veinte documentos en función

2 Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP, s. f.), el Conpes se creó en 1968 con el fin de fortalecer la institucionalidad de planificación de la economía. Se trata de un espacio colegiado de coordinación interinstitucional para asesorar al gobierno en la toma de decisiones en temas de desarrollo social, función que se materializa en la emisión de documentos de política Conpes.

del criterio de distinción entre documentos de política retenidos para el análisis posterior e instrumentos de política desestimados.

El universo de documentos descrito es resultado de dos fronteras: en primer lugar, solo se toman los registros de Conpes sociales, por lo que i) se desestiman los económicos y ii) se parte de la catalogación que se registra en el portal del DNP;³ en segundo lugar, la delimitación de documentos se acompaña de un ejercicio interpretativo para diferenciar, en la muestra no probabilística de Conpes sociales, entre documentos de política y documentos que se crean por norma, estos últimos se desestimaron.

Como consecuencia, el universo de documentos de política a ser analizados está supeditado a las características de la fuente original de consulta, sus criterios de catalogación, así como por un ejercicio interpretativo que reduce el universo inicial a veinte documentos de política.⁴

2.2 Fase hermenéutica

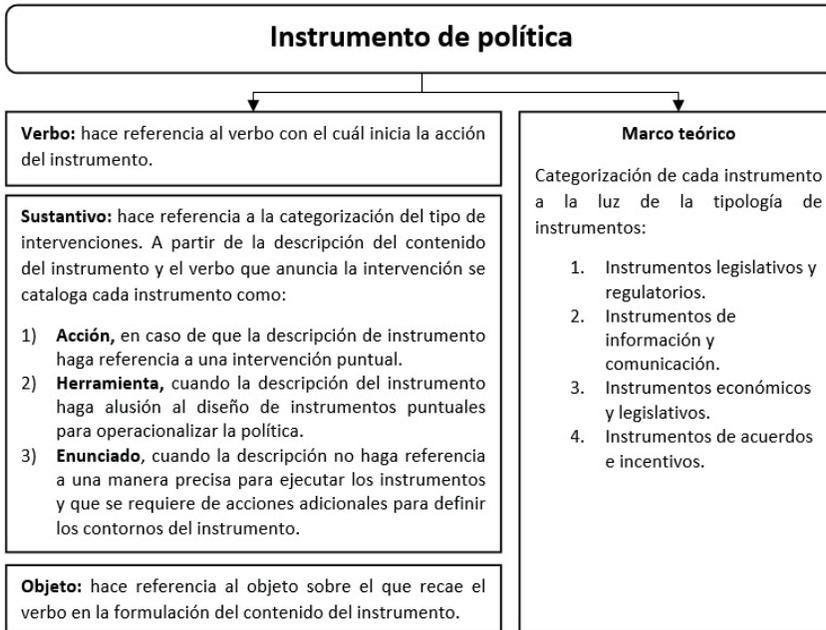
Cada uno de los veinte documentos de política se sometió a una revisión de contenido para identificar los enunciados que se asocian con lo que la literatura académica define como instrumento de política. A continuación, como se expone en la gráfica 1, el universo de instrumentos identificados se somete a un ejercicio interpretativo a la luz de tres categorías analíticas funcionales y la tipología de instrumentos de política del marco teórico.

Las categorías presentadas en la gráfica 1 informan acerca de las particularidades de los instrumentos de política analizados. Los verbos permiten indagar sobre la direccionalidad de las acciones que dichos instrumentos se proponen, los sustantivos definen tipos de intervención diferenciadas según su alcance y los objetos representan la materialidad de los instrumentos de política a través de la definición de elementos sobre los cuales recaen las acciones formuladas. La lectura cruzada de dichas categorías de instrumentos de política y la tipología de instrumentos expuesta en el marco teórico permiten observar los patrones de cambio en el uso de la noción de instrumentos de política en el *policy making* en el ámbito nacional.

³ Esto no afecta la credibilidad de los resultados, dado que estos permiten comprender el comportamiento de un universo específico de documentos públicos.

⁴ No se descarta que para cada año puedan existir otros documentos de política; no obstante, el estudio solo retiene los que son almacenados por el DNP en la categoría de Conpes social sometidos a los criterios de selección previamente descritos.

Gráfica 1. Estructura analítica del contenido de los documentos Conpes.



Fuente: elaboración propia.

[62]

3. Resultados

La cantidad de instrumentos identificados en cada uno de los veinte documentos Conpes varía (véase tabla 1). Como lo muestra la gráfica 1, la cantidad de instrumentos por año cambia y aunque esta variación está condicionada por los documentos registrados por año, algunos Conpes, como el 24 de 1994, *Plan de acción de la nación en el departamento del Caquetá*, el 147 de 2012, *Lineamientos para el desarrollo de una estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia*, y el 155 de 2012, *Política farmacéutica*, integran la mayor cantidad de acciones que, a la luz de la teoría, se entienden como instrumentos de política.

Tabla 1. Instrumentos identificados por documento Conpes por año.

Documento Conpes	1993	1994	2004	2006	2007	2008	2012	2013	2014	Total
3	24									24
5	28									28
8	34									34
10	16									16

Tabla 1. (Continuación).

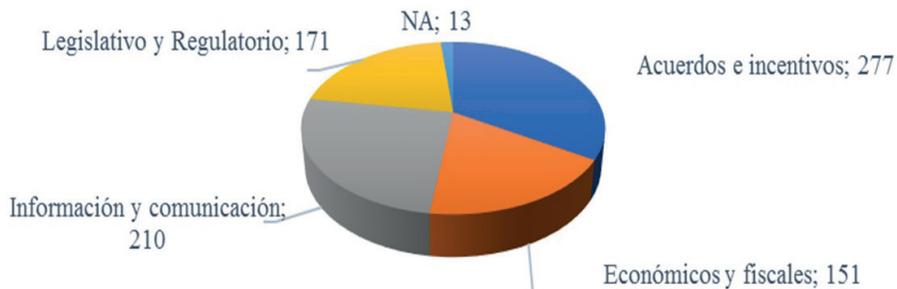
Documento Conpes	1993	1994	2004	2006	2007	2008	2012	2013	2014	Total
12	22									22
13	21									21
18	21									21
19	28									28
23		32								32
24		53								53
80			19							19
102				9						9
109					45					45
113						29				29
147							142			142
155							83			83
161								48		48
166								36		36
167								70		70
173									62	62
Total	194	85	19	9	45	29	225	154	62	822

Fuente: elaboración propia.

Según la gráfica 2, en los 822 instrumentos identificados en la muestra predomina el uso de aquellos de tipo acuerdos e incentivos, seguidos de los de información y comunicación. También es importante la presencia de instrumentos de corte legislativo y regulatorio, y los menos frecuentes corresponden a los económicos y fiscales.⁵

[63]

Gráfica 2. Distribución de categorías teóricas en el universo de los instrumentos.

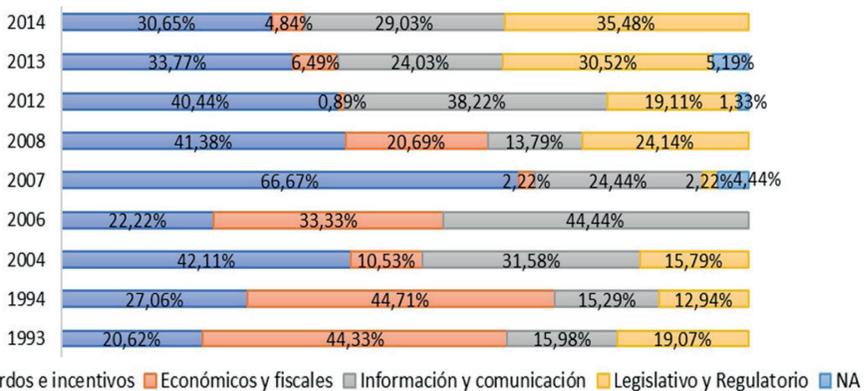


Fuente: elaboración propia.

⁵ NA corresponde a los registros de las líneas de acción de implementación que no son susceptibles de ser categorizados en las tipologías de instrumentos propuesta por la literatura.

Esta distribución varía a lo largo de los años y los instrumentos de acuerdos e incentivos tienen una significativa presencia, mientras que, por ejemplo, los instrumentos económicos y fiscales van disminuyendo en relevancia como mecanismo de intervención para, prácticamente, desaparecer en 2014 (véase gráfica 3).

Gráfica 3. Participación ponderada de categorías analíticas de tipos de instrumentos por año.

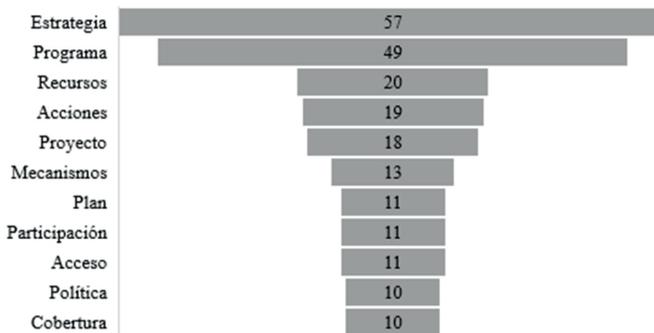


Fuente: elaboración propia.

[64]

En relación con los objetos de los instrumentos, una lectura inicial permite inferir el uso difuso de la noción de políticas e instrumentos en el contexto de los documentos de planeación. Como lo muestra la gráfica 4, los instrumentos que predominan en los documentos de política son, a su vez, documentos de política, en otras palabras, dado que, según se expuso en el apartado 2, los documentos de política suelen también ser denominados estrategias, planes o proyectos, los datos muestran que para la implementación de las políticas se formulan políticas.

Gráfica 4. Distribución de instrumentos según sus objetivos.⁶



Fuente: elaboración propia.

⁶ Se presentan los primeros 10 resultados más frecuentes, aunque la lista es más extensa.

Esta interpretación se refuerza al analizar la variación de la presencia de los objetos de intervención entre 1993 y 2014. Según la tabla 2, no solo se confirma que la referencia a las estrategias y programas prevalece entre la totalidad de objetos de intervención registrados en los 822 instrumentos, sino que, particularmente en el caso de las estrategias, aumenta a lo largo de los años. Los resultados se presentan, de acá en adelante, en tablas de calor que permiten destacar de manera visual las mayores intensidades y frecuencias (verde), por oposición, las menores (rojo), e intermedia (amarillo).

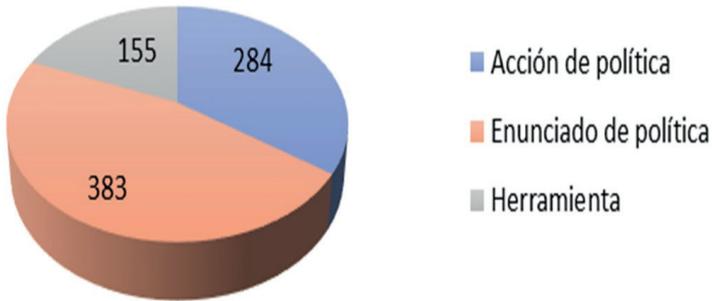
Tabla 2. Participación ponderada de cada objeto de intervención por año (1993-2014).

	1993	1994	2004	2006	2007	2008	2012	2013	2014	Total
Estrategia	1,55%	1,18%	5,26%	0,00%	6,67%	3,45%	9,33%	8,44%	22,58%	6,93%
Programa	8,25%	8,24%	0,00%	0,00%	2,22%	10,34%	6,67%	3,25%	3,23%	5,96%
Recursos	9,28%	1,18%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,44%	0,00%	0,00%	2,43%
Acciones	0,52%	2,35%	0,00%	0,00%	0,00%	6,90%	3,56%	1,30%	6,45%	2,31%
Proyecto	4,12%	10,59%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,65%	0,00%	2,19%
Mecanismos	0,00%	1,18%	0,00%	0,00%	2,22%	6,90%	0,89%	4,55%	0,00%	1,58%
Plan	2,58%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,22%	0,65%	0,00%	1,34%
Participación	0,00%	3,53%	5,26%	0,00%	2,22%	0,00%	0,89%	1,95%	1,61%	1,34%
Acceso	1,03%	0,00%	5,26%	22,22%	2,22%	0,00%	1,33%	1,30%	0,00%	1,34%
Política	1,55%	0,00%	0,00%	0,00%	2,22%	3,45%	0,44%	1,95%	1,61%	1,22%
Cobertura	1,55%	2,35%	5,26%	0,00%	4,44%	3,45%	0,44%	0,00%	0,00%	1,22%

Fuente: elaboración propia.

Para el caso de la clasificación de sustantivos que permiten categorizar los instrumentos en acción de política, enunciados y herramientas, los resultados muestran que de los 822 documentos 383 pueden ser catalogados como enunciativos, en otras palabras, que para su implementación se requiere de ejercicios adicionales de diseño de acciones o instrumentos.

Gráfica 5. Distribución de instrumentos en función del sustantivo.



Fuente: elaboración propia.

Este comportamiento, visto a lo largo de la ventana de observación, muestra variaciones (véase tabla 3). Por un lado, la presencia de instrumentos enunciativos se mantiene a lo largo de los años, llegando incluso a representar 84,44% de los instrumentos del documento de política de 2007. A su vez, la presencia de instrumentos susceptibles de ser catalogados como herramientas aumenta al ubicarse en 43,55% del total de instrumentos de 2014, superando los instrumentos de corte enunciativo. Así, es posible establecer una conjetura preliminar de la relación entre el sector o problema público a ser intervenido y el tipo de instrumentos que se priorizan. En este sentido, por ejemplo, como lo muestra la tabla 3, la acción pública en asuntos transectoriales dirigida a problemas públicos multicausales, como la situación de los derechos de las mujeres y de las personas en condiciones con discapacidad, así como el embarazo adolescente, suelen optar con mayor frecuencia por instrumentos enunciativos.

[66]

Tabla 3. Participación ponderada de instrumentos según calificación de sustantivo por año.

	Acción de política	Enunciado de política	Herramienta
1993	67,53%	29,90%	2,58%
Plan de acción para el desarrollo de Barrancabermeja y su área de influencia	78,57%	14,29%	7,14%
Plan para el sur de Bolívar	92,86%	7,14%	0,00%
Plan para la Mojana Sucreña	95,24%	4,76%	0,00%
Plan para poner en marcha el sistema nacional de cofinanciación	40,91%	45,45%	13,64%
Política para el desarrollo rural campesino	47,06%	52,94%	0,00%

Tabla 3. (Continuación).

	Acción de política	Enunciado de política	Herramienta
Programa de prevención y control (VIH) y SIDA	57,14%	42,86%	0,00%
Recreación y deporte: Actividades en marcha	62,50%	37,50%	0,00%
Reforma agraria programa anual de actividades e inversiones	68,75%	31,25%	0,00%
1994	44,71%	52,94%	2,35%
Plan de acción de la nación en el departamento del Caquetá	54,72%	41,51%	3,77%
Política para el desarrollo de la mujer rural	28,13%	71,88%	0,00%
2004	26,32%	73,68%	0,00%
Política pública nacional de discapacidad	26,32%	73,68%	0,00%
2006	33,33%	66,67%	0,00%
Red de protección social contra la extrema pobreza	33,33%	66,67%	0,00%
2007	11,11%	84,44%	4,44%
Política pública nacional de primera infancia	11,11%	84,44%	4,44%
2008	27,59%	68,97%	3,45%
Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	27,59%	68,97%	3,45%
2012	21,33%	49,78%	28,89%
Lineamientos para el desarrollo de una estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia y la promoción de proyectos de vida para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edades entre 6 y 19 años	28,17%	52,82%	19,01%
Política farmacéutica	9,64%	44,58%	45,78%
2013	21,43%	44,16%	34,42%
Equidad de género para las mujeres	20,83%	68,75%	10,42%
Estrategia nacional de la política pública integral anticorrupción	20,00%	35,71%	44,29%
Política pública nacional de discapacidad e inclusión social	25,00%	27,78%	47,22%
2014	20,97%	35,48%	43,55%
Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes	20,97%	35,48%	43,55%
Total	34,55%	46,59%	18,86%

Fuente: elaboración propia.

En relación con los verbos rectores que indican el alcance de la acción asociada a cada instrumento, los resultados permiten inferir que priman los verbos *promover*; seguido de *diseñar* y *desarrollar*, y a continuación, *fortalecer* (véase tabla 4). Al igual que sucede con el comportamiento de la categoría de sustantivo, la marcada presencia de verbos «blandos» como *promover* o *fortalecer* refuerza la conjetura de que una significativa cantidad de instrumentos requerían para su puesta en marcha de otros diseños posteriores.

Tabla 4. Participación ponderada de instrumentos según verbo por año.⁷

	1993	1994	2004	2006	2007	2008	2012	2013	2014
Promover	1,05%	14,12%	36,84%	11,11%	15,91%	4,00%	6,88%	4,29%	9,68%
Diseñar	0,53%	1,18%	15,79%	0,00%	4,55%	8,00%	11,93%	5,71%	19,35%
Desarrollar	1,05%	1,18%	5,26%	0,00%	0,00%	0,00%	15,14%	6,43%	8,06%
Fortalecer	0,53%	1,18%	0,00%	0,00%	13,64%	16,00%	9,17%	7,86%	6,45%
Implementar	2,63%	0,00%	0,00%	0,00%	4,55%	8,00%	1,38%	6,43%	1,61%
Realizar	3,16%	3,53%	0,00%	0,00%	2,27%	4,00%	4,59%	0,00%	1,61%
Definir	2,63%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	4,00%	2,29%	3,57%	6,45%
Garantizar	3,16%	0,00%	0,00%	22,22%	9,09%	0,00%	2,29%	1,43%	0,00%
Asignar	6,84%	4,71%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Adelantar	4,21%	5,88%	0,00%	0,00%	0,00%	4,00%	0,46%	0,71%	0,00%

Fuente: elaboración propia.

Discusión

La evidencia presentada ilustra distintos patrones de cambio en el uso del concepto de instrumentos de política, esto en el marco de procesos de *policy making*, tal como se expresa en los Conpes de política social entre 1993 y 2014. Al menos cinco corolarios preliminares se desprenden del diálogo de dicha evidencia con la literatura revisada en los apartados anteriores.

En primer lugar, la distribución de instrumentos de política definidos en documentos Conpes de corte social sugiere patrones de diseño de política distintivos a lo largo de los años (véase gráfica 2). La cantidad de instrumentos que se integran en dichos documentos es indicativa de la complejidad en la

⁷ Se toman los primeros diez registros del total de verbos.

estructura y el «quehacer» gubernamental (Schneider e Ingram, 1990). El caso analizado muestra una tendencia creciente, aunque no estable, en la cantidad de instrumentos formulados que, a su vez, expresa alguna intención por parte del Estado de diversificar sus mecanismos de intervención (Salamon, 2002).

En segundo lugar, el declive y el posterior incremento en la cantidad de instrumentos refleja la dinámica pendular que tiende a describir el uso de instrumentos de política (Schneider e Ingram, 1990). Se atribuye dicha dinámica a que la gestión de una gran cantidad de instrumentos resulta mucho más compleja, de modo que en el corto plazo se tenderá a usar menos instrumentos para, posteriormente, aumentar nuevamente su uso, incluso presentando variaciones en los enfoques de intervención.

Esta variación de enfoques se manifiesta, en tercer lugar, en la aparente sustitución de instrumentos de orden económico y fiscal por instrumentos de corte legislativo y regulatorio (véase gráfica 3). En efecto y como sugieren la tabla 2 y la gráfica 4, en el primer momento de la línea de tiempo de la muestra los instrumentos daban mayor prelación a objetos de intervención relacionados con los recursos y a unidades de intervención derivadas de estos, como lo son los programas y proyectos. En contraste, con el tiempo se aprecia una mayor participación de objetos de corte mucho más operativo, como lo son estrategias, acciones y mecanismos.

[69]

En cuarto lugar, se destaca que la complejización en la intervención gubernamental, que se manifiesta en la proliferación de instrumentos en 2012, está marcada por el uso de instrumentos de intervención tradicionales, como lo son aquellos de tipo regulatorio (Hood, 1983). En otras palabras, la mayor complejidad por cantidad de instrumentos no necesariamente sugiere mayor complejidad por diversidad de instrumentos, sino que se propende por intervenciones tradicionales que reafirman la fuerza autoritativa del gobierno (Vedung, 1998; Schneider e Ingram, 1990). En cualquier caso, se destaca el uso más o menos constante de los instrumentos basados en acuerdos e incentivos, y de aquellos basados en información y comunicación.

Más aún, al relacionar la categoría de verbo rector con las cuatro categorías teóricas se puede observar que los verbos blandos suelen estar asociados con los instrumentos catalogados como acuerdos e incentivos (véase tabla 5). Este tipo de instrumentos, por un lado, son los que predominan en el universo de

observación, como se mostró en la sección anterior, y requieren, seguramente, de actividades adicionales para definir los contornos precisos de una acción, ya sea de promoción o de fortalecimiento. A su vez, el verbo *asignar* está relacionado con la tipología de instrumentos económicos y fiscales que, a su vez, como se mostró previamente, suelen disminuir en el contenido de los instrumentos a lo largo de los años.

Tabla 5. Relación verbo y categoría teórica.

	Acuerdos e incentivos	Económicos y fiscales	Información y comunicación	Legislativo y regulatorio	NA
Promover	56,14%	5,26%	31,58%	7,02%	0,00%
Diseñar	12,73%	3,64%	40,00%	43,64%	0,00%
Desarrollar	19,61%	0,00%	52,94%	25,49%	1,96%
Fortalecer	74,47%	0,00%	8,51%	17,02%	0,00%
En blanco	13,33%	13,33%	16,67%	56,67%	0,00%
Implementar	4,55%	4,55%	22,73%	31,82%	36,36%
Realizar	22,73%	22,73%	45,45%	9,09%	0,00%
Definir	35,00%	5,00%	25,00%	35,00%	0,00%
Garantizar	57,89%	26,32%	5,26%	10,53%	0,00%
Asignar	0,00%	94,12%	5,88%	0,00%	0,00%
Adelantar	31,25%	25,00%	43,75%	0,00%	0,00%

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, el patrón de cambio en el uso de los instrumentos refleja una tendencia decreciente en el planteamiento de acciones de política concretas y el aumento de los enunciados de política abstractos, junto con —en menor medida— intervenciones basadas en herramientas (véase tabla 3). Al analizar la relación entre los verbos y los sustantivos enunciados en los 822 instrumentos, se reitera que los instrumentos que anuncian ejercicio de promoción y fortalecimiento son, a la vez, instrumentos catalogados como enunciados de política (véase tabla 6). Esto implica que una significativa cantidad de instrumentos requeriría de actividades complementarias.

Tabla 6. Relación sustantivo y categoría.

	Acuerdos e incentivos	Económicos y fiscales	Información y comunicación	Legislativo y regulatorio	NA	Total
Acción de política	19,86%	68,87%	36,19%	23,98%	61,54%	34,55%
1993	7,94%	47,02%	9,05%	11,11%	0,00%	15,94%
1994	1,81%	16,56%	2,86%	1,17%	0,00%	4,62%
2004	0,00%	0,00%	1,90%	0,58%	0,00%	0,61%
2006	0,36%	0,66%	0,48%	0,00%	0,00%	0,36%
2007	0,36%	0,00%	0,95%	0,58%	7,69%	0,61%
2008	0,72%	1,99%	1,43%	0,00%	0,00%	0,97%
2012	5,05%	0,00%	12,38%	3,51%	15,38%	5,84%
2013	2,17%	1,99%	5,24%	4,68%	38,46%	4,01%
2014	1,44%	0,66%	1,90%	2,34%	0,00%	1,58%
Enunciado de política	72,92%	29,14%	38,10%	30,99%	30,77%	46,59%
1993	6,50%	9,93%	4,76%	8,77%	0,00%	7,06%
1994	6,50%	8,61%	3,33%	4,09%	0,00%	5,47%
2004	2,89%	1,32%	0,95%	1,17%	0,00%	1,70%
2006	0,36%	1,32%	1,43%	0,00%	0,00%	0,73%
2007	10,47%	0,66%	3,33%	0,00%	7,69%	4,62%
2008	3,61%	1,99%	0,48%	3,51%	0,00%	2,43%
2012	25,63%	1,32%	14,76%	4,09%	7,69%	13,63%
2013	13,36%	3,31%	5,71%	7,02%	15,38%	8,27%
2014	3,61%	0,66%	3,33%	2,34%	0,00%	2,68%
Herramienta	7,22%	1,99%	25,71%	45,03%	7,69%	18,86%
1993	0,00%	0,00%	0,95%	1,75%	0,00%	0,61%
1994	0,00%	0,00%	0,00%	1,17%	0,00%	0,24%
2007	0,00%	0,00%	0,95%	0,00%	0,00%	0,24%
2008	0,00%	0,00%	0,00%	0,58%	0,00%	0,12%
2012	2,17%	0,00%	13,81%	17,54%	0,00%	7,91%
2013	3,25%	1,32%	6,67%	15,79%	7,69%	6,45%
2014	1,81%	0,66%	3,33%	8,19%	0,00%	3,28%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: elaboración propia.

Al rastrear las acciones de política más concretas es de anotar que se trata, en su mayoría, de instrumentos económicos y fiscales; no obstante, estos se concentran en el periodo inicial de observación, siendo evidente que los instrumentos basados en información y comunicación han logrado mayor continuidad como acción de política. Por su parte, los enunciados de política dan prelación a instrumentos basados en acuerdos e incentivos. Se trata, entonces, de instrumentos que pretenden abordar asuntos de distinta naturaleza y que tienen potencial de institucionalización e integración, es decir, logran ser implementados independientemente del «sello» particular del gobierno que lo diseñó, al tiempo que agrupan diversas problemáticas para su abordaje (Capano y Lippi, 2017).

Conclusiones

En este artículo se analizaron los instrumentos de política como dispositivo de intervención, lo que permite aproximarse a los patrones de continuidad o cambio en el proceso de «hechura» de las políticas públicas (Lascoumes y Le Galès, 2007). Se trata de una unidad de análisis fértil con el propósito de desembrollar las dificultades que supone la indeterminación conceptual de las políticas públicas (Cuervo, 2007; 2015; Paz, 2018).

[72]

Se identificaron transformaciones en el uso de la noción de instrumentos de política en tanto se tiende a acudir más a instrumentos de tipo regulatorio y legislativo, mientras los instrumentos económicos y fiscales tienden a reducirse. El análisis sugiere prácticas de diseño de política basadas en los enunciados amplios con potencial abordaje de una gama diversa de problemáticas, con especial interés en materializar las políticas públicas con instrumentos basados en acuerdos e incentivos, y con aquellos basados en información y comunicación como constante. Futuras investigaciones, derivadas de estos resultados preliminares, podrán aportar, con base en diseños cualitativos, mayor comprensión sobre las motivaciones que conducen a la elección de un tipo de instrumentos sobre otros, en el contexto de toma de decisiones sobre políticas sectoriales.

Algunas inquietudes que persisten para avanzar en esta línea de indagación tienen que ver con las implicaciones de los instrumentos de política según el mecanismo administrativo en el que estos se definen. En relación con el caso aquí analizado, surge la pregunta de cómo la naturaleza política y no-vinculante de los documentos Conpes facilita o inhibe el alcance operativo de los instrumentos de política definidos en estos, y cómo dichas implicaciones varían cuando los instrumentos son gestionados a través de otros mecanismos políticos,

administrativos o jurídicos. Asimismo, cabe profundizar en posibles categorías analíticas que permitan describir tipos de cambios en el quehacer de las políticas públicas en función de las transformaciones o continuidades en los instrumentos de política definidos.

Mientras estas y otras inquietudes son abordadas por futuras investigaciones, se destaca que el análisis aquí presentado ofrece elementos analíticos que, además de informar acerca del cambio en las dinámicas de *policy making*, pueden contribuir al análisis de la coherencia en la toma de decisiones gubernamentales, particularmente si se piensa en los instrumentos de política como producto de interacciones sociales entre múltiples actores y como vehículo de acuerdo político entre distintos organismos.

Referencias bibliográficas

1. Adam, Silke & Kriesi, Hanspeter. (2007). The Network Approach. In: Sabatier, Paul A. (Eds.). *Theories of the Policy Process* (pp. 129-154). New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780367274689-5>
2. Baser, Heather & Morgan, Peter. (2008). Capacity, Change and Performance. *Synthesis*, Discussion Paper 59B. <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/11/DP-59B-Capacity-Change-Performance-Study-Report-2008.pdf>
3. Bourdieu, Pierre. (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
4. Capano, Giliberto & Lippi, Andrea. (2017). How Policy Instruments are Chosen: Patterns of Decision Makers' Choices. *Policy Sciences*, 50, pp. 269-293. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9267-8>
5. Centeno, Juan Pablo. (2020). El cambio en las políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación: apuntes para el caso colombiano. *Revista Saber, Ciencia y Libertad*, 15 (2), pp. 21-36. <https://doi.org/10.18041/2382-3240/saber.2020v15n2.6623>
6. Cruz-Rubio, César Nicandro. (2012). La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas. *Andamios*, 9, pp. 297-321. <https://doi.org/10.29092/uacm.v9i20.382>
7. Cuervo, Jorge Iván (ed). (2015). La indeterminación conceptual de la política pública. Un problema normativo y metodológico. En: *Ensayos sobre políticas públicas II* (pp. 19-33). Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.
8. Cuervo, Jorge Iván. (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: Jolly, Jean-François et al. *Ensayos sobre políticas públicas* (pp. 67-95). Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.

9. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *Guía metodológica para la elaboración y seguimiento de documentos CONPES*. Bogotá, D. C.: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s. f.). El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. <https://dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>

10. Eslava Gómez, Adolfo. (2010). Análisis neoinstitucional de políticas públicas. En: Roth Deubel, André-Noël (ed.). *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 97-123). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

11. Faure, Alain; Leresche, Jean-Phillipe; Muller, Pierre & Nahrath, Stéphane. (dirs.). (2007). *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique*. Paris: L'Harmattan.

12. Fontaine, Guillaume. (2015). *El análisis de políticas públicas*. Barcelona-Quito: Anthropos-Flacso Ecuador.

13. Genieys, William & Hassenteufel, Patrick. (2012). Comprendre le changement dans les politiques publiques? L'approche programmatique. HAL. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01401805>

14. Granada Vahos, James Gilberto. (2017). Cambios políticos. De la política pública de desplazamiento forzado a la política pública de víctimas. *Estudios Políticos*, 50, pp. 159-179. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n50a09>

15. Hassenteufel, Patrick. (2008). *Sociologie politique: l'action publique*. Paris: Armand Colin.

[74]

16. Herrera-Kit, Patricia; Cuervo, Jorge Iván y Lugo Upegui, Claudia (eds.). (2019). Las ideas en acción: una aproximación conceptual al marco analítico del referencial de políticas públicas. En: *El referencial de Política Pública: cuatro estudios de caso. Una aproximación desde Colombia*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.

17. Herrera-Kit, Patricia; Balanzó Guzmán, Alejandro; Parra Moreno, Juliana y Rivera Chávez, Marcela. (2021). Mecanismos de colaboración interinstitucional: prácticas típicas. *Revista Innovar*, 31 (79), pp. 135-149. <https://doi.org/10.15446/innovar.v31n79.91888>

18. Holguín, Carmen Jimena. (2017). El concepto de referencial de Pierre Muller en algunos instrumentos de política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia. *Ciencia Política*, 12 (23), pp. 115-147. <https://doi.org/10.15446/cp.v12n23.62554>

19. Hood, Christopher. (1983). *The Tools of Government*. London: Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-17169-9>

20. Hood, Christopher. (2007). Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20 (1), pp. 127-144. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00347.x>

21. Howlett, Michael. (1991). Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice. *Policy Studies Journal*, 19 (2), pp. 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1991.tb01878.x>

22. Howlett, Michael. (2002). Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence from Four Canadian Policy Sectors 1990-2000. *Canadian Journal of Political Science*, 35 (2), pp. 235-267. <https://doi.org/10.1017/S0008423902778232>

23. Howlett, Michael; Mukherjee, Ishani & Woo, J. J. (2018). Chapter 9: Thirty Years of Research on Policy Instruments. In: Colebatch, H. K. & Hoppe, Robert (Eds.). *Handbook on Policy, Process and Governing* (pp. 147-168). Cheltenham & Northampton: Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781784714871.00015>

24. Kingdon, John. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.

25. Lascoumes, Pierre & Le Galès, Patrick. (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), pp. 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>

26. Linder, Stephen & Peters, Guy. (1993). Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos. *Gestión y Política Pública*, 2 (1), pp. 5-34.

27. McDonnell, Lorraine & Elmore, Richard. (1987). Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9 (2), pp. 133-152. <https://doi.org/10.3102/01623737009002133>

28. Muller, Pierre. (1998). Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas. *Innovar*, 11, pp. 99-109.

29. Muller, Pierre. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 50 (2), pp. 189-208. <https://doi.org/10.3406/rfsp.2000.395464>

30. Muller, Pierre. (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, 55 (1), pp. 155-187. <https://doi.org/10.3917/rfsp.551.0155>

31. Muller, Pierre. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.

32. Muller, Pierre. (2007). Prólogo. En: Jolly, Jean-François et al. *Ensayos sobre políticas públicas* (pp. 11-13). Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.

33. Muller, Pierre. (2008). Aux frontières de l'action publique. Ce que les politiques du genre font à l'analyse des politiques publiques. HAL. <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01037962/document>

34. Muller, Pierre. (2016). Referencial. En: Cuervo, Jorge Iván; Jolly, Jean-François y Soto Uribe, David (eds.). *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.

35. Nahrath, Stéphane. (2010). Les référentiels de politiques publiques. *Congrès annuel de l'Association Suisse de Science Politique*. Université de Genève, Genève.

36. Ordóñez Matamoros, Gonzalo. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.

37. Palier, Bruno & Surel, Yves. (2010). L'explication du changement dans l'analyse des politiques publiques: identification, causes et mécanismes. En: Palier, Bruno et al. *Quand les politiques changent: temporalités et niveaux de l'action publique. Logiques politiques* (pp. 1-52). Paris: L'Harmattan.

38. Parsons, Wayne. (2009). *Políticas públicas*. México, D. F.: Flacso.

39. Paz Noguera, Bayron Alberto. (2018). El problema de la indeterminación de políticas públicas. Propuesta aplicada a la política de fronteras en Colombia. *Estudios Políticos*, 53, pp. 171-191. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a08>

40. Puello Socarrás, José Francisco. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas. *Interpelación politológica. Ciencia Política*, 2 (3), pp. 30-57.

41. Rist, Ray. (1998). Choosing the Right Policy Instrument at the Right Time: The Contextual Challenges of Selection and Implementation. In: Bemelmans-Videc, Marie-Louise; Rist, Ray & Vedung, Evert (Eds.). *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation* (pp. 149-164). New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315081748-8>

42. Robayo-Castro, Beatriz y Herrera-Kit, Patricia. (2021). *El estudio del cambio en las políticas públicas. Una relectura desde la Teoría General de los Sistemas sociales a través del caso del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología*. Bogotá, D. C. Universidad Externado de Colombia.

[76]

43. Roth Deubel, André-Noël. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, D. C.: Aurora.

44. Roth Deubel, André-Noël. (2010). ¿Política, programa o proyecto? *Boletín Política Pública Hoy*, 8, pp. 4. https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/sinergia/documentos/boletin_politica_publica_hoy_08.pdf

45. Roth, André-Noël. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, pp. 67-91.

46. Sabatier, Paul. (Ed.) (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Westview.

47. Salamon, Lester (Ed.). (2002). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. In: *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (pp. 1-47). Oxford: Oxford University.

48. Salamon, Lester. (1981). Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action. *Public Policy*, 29, pp. 255-275.

49. Schneider, Anne & Ingram, Helen. (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*, 52 (2), pp. 510-529. <https://doi.org/10.2307/2131904>

50. Surel, Yves. (2000). The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making. *Journal of European Public Policy*, 7 (4), pp. 495-512. <https://doi.org/10.1080/13501760050165334>

51. Vedung, Evert. (1998). Policy Instruments: Typologies and Theories. In: Bemelmans-Videc, Marie-Louise; Rist, Ray & Vedung, Evert (Eds.). *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation* (pp. 21-58). New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315081748-2>

52. Wiesner Durán, Eduardo. (1997). *Efectividad de las políticas públicas en Colombia*. Bogotá, D. C.: DNP.

53. Zamora-Aviles, Edgar Alberto. (2021). Los fundamentos ontológicos del cambio paradigmático de políticas públicas y sus implicaciones teóricas. *Estudios Políticos*, 60, pp. 225-249. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n60a10>