

Políticas Públicas en Colombia Realidad Social el Espejo Roto

Miguel Antonio Jiménez Rodríguez

Islena de la Cruz Giraldo Dávila

Asesor / Director

Daniel Esteban Molano Faillace

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas ECJP

Especialización en Gestión Pública

2026

Dedicatoria

Dedicamos este trabajo de grado, en primer lugar, a Dios, fuente de sabiduría y fortaleza, quien nos ha guiado en cada paso de este camino y nos ha permitido llegar hasta aquí con fe y esperanza.

A nuestras familias, por su apoyo incondicional, por creer en nosotros y por brindarnos siempre palabras de aliento en los momentos de dificultad. Este logro también les pertenece, pues sin su amor y paciencia no habría sido posible.

Y finalmente, nos dedicamos mutuamente este esfuerzo. Como esposos y compañeros de vida, hemos compartido no solo las largas jornadas de estudio y trabajo, sino también la ilusión de alcanzar esta meta juntos. Este proyecto refleja nuestra unión, nuestro compromiso y la certeza de que, trabajando lado a lado, todo desafío puede convertirse en una victoria compartida.

Agradecimientos

Queremos expresar nuestro más sincero agradecimiento a nuestros tutores y docentes, quienes con su dedicación, paciencia y compromiso nos brindaron las herramientas necesarias para avanzar en este proceso formativo. Sus enseñanzas y orientaciones han sido fundamentales para nuestro crecimiento académico y personal.

A nuestros compañeros de estudio, por compartir experiencias, conocimientos y momentos de apoyo mutuo que enriquecieron este camino. La colaboración y el espíritu de equipo hicieron que cada reto fuera más llevadero.

De manera especial, agradecemos a nuestro asesor de trabajo de grado, Dr. Daniel Esteban Molano Faillace por su guía constante, sus valiosas recomendaciones, su acompañamiento en cada etapa de este proyecto y su apoyo incondicional. Su orientación fue clave para que este esfuerzo se consolidara en un resultado significativo.

Resumen

La presente investigación analiza la brecha sistemática entre las políticas públicas y la realidad social en Colombia, a partir de un enfoque mixto que combina datos cualitativos y cuantitativos. El estudio se centra en tres casos relevantes desarrollados entre 2016 y 2023: la Reforma Rural Integral, las políticas de seguridad y los programas de reducción de la pobreza. Se contrastaron las metas oficiales con indicadores territoriales, identificando desviaciones significativas en su implementación institucional, fragmentación estatal, corrupción, desconexión territorial, diseños centralistas sin participación local y captura del Estado por intereses particulares. Estas dinámicas han generado costos sociales como el desplazamiento forzado en las zonas de intervención y la disminución de la confianza ciudadana. Se concluye que la brecha observada constituye un síntoma de conflictos estructurales no resueltos, lo que demanda enfoques diferenciales adaptados a las realidades regionales, así como mayor transparencia en las veedurías ciudadanas y coherencia entre el modelo económico y los derechos sociales.

Palabras clave: Políticas públicas, participación ciudadana, implementación, legitimidad, territorio.

Abstract

This research analyzes the systematic gap between public policies and social reality in Colombia, using a mixed-methods approach that combines qualitative and quantitative data. The study focuses on three relevant cases developed between 2016 and 2023: the Comprehensive Rural Reform, security policies, and poverty reduction programs. Official goals were compared with territorial indicators, identifying significant deviations in their institutional implementation, state fragmentation, corruption, territorial disconnection, centralized designs lacking local participation, and state capture by special interests. These dynamics have generated social costs such as forced displacement in intervention areas and a decline in citizen trust. The study concludes that the observed gap is symptomatic of unresolved structural conflicts, which demand differentiated approaches adapted to regional realities, as well as greater transparency in citizen oversight and coherence between the economic model and social rights.

Keywords: Public policy, citizen participation, implementation, legitimacy, territory.

Tabla de Contenido

Introducción	8
Planteamiento del problema	13
Justificación	15
Justificación Teórica	15
Justificación Metodológica	16
Justificación Social	16
Justificación Práctica	17
Objetivos	18
Objetivo General	18
Objetivos Específicos	18
Metodología	19
Marco Conceptual y Teórico	21
Tipos de Políticas Públicas	26
Clasificación Según Theodore Lowi (Tipología Clásica)	26
Clasificación Según Ámbito Sectorial	27
Según T.H. Marshall (Derechos Que Garantizan)	27
Según Nivel Territorial	27
Según Instrumento De Intervención	27
Enfoques Contemporáneos Mencionados	28

	7
Ciclo de Políticas Públicas (No Clasificación, Pero Crucial)	28
Evaluación Realista Adaptada al Conflicto	31
Fórmula Adaptada	31
Innovación	31
Aplicación	31
Resultado Tradicional	31
Resultado Realista	31
Los Tres Factores Clave que Explican la Brecha	38
El Fantasma de la Captura Del Estado	38
La Trampa del Centralismo	39
El Círculo Vicioso de la Desconfianza	39
Comparativo con Casos de Éxito en el Contexto Global	51
Chile	51
Uruguay	52
Portugal	52
Costa Rica	53
Articulación de los Casos Globales con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	53
Conclusiones	56
Referencias Bibliográficas	59

Introducción

Colombia se encuentra inmersa en una paradoja estructural que define su historia republicana reciente. Por un lado, el país ha logrado consolidar un marco normativo que es referente en América Latina por su sofisticación técnica y su compromiso con los derechos humanos. Desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, definida como una "Constitución de derechos", hasta la firma del acuerdo final para la terminación del conflicto en 2016, el Estado ha producido un andamiaje legal diseñado para la inclusión y la equidad; sin embargo, en la práctica territorial, persisten indicadores críticos de desigualdad, violencia sistémica y exclusión social que parecen inmunes a la producción legislativa.

Esta investigación propone el concepto del "Espejo Roto" como una categoría de análisis para explicar la fragmentación entre el "deber ser" del gobierno central y el "ser" de las periferias. La tesis central sostiene que esta desconexión no es un error de cálculo técnico, sino una característica intrínseca del sistema político colombiano. El periodo de estudio, comprendido entre 2016 y 2023, representa la etapa más densa de este fenómeno, pues es donde la esperanza del post-acuerdo chocó frontalmente con la inercia de las estructuras de poder tradicionales y las nuevas dinámicas de conflictividad.

El análisis de las políticas públicas en el país no puede entenderse sin los aportes de Arroyave (2011), quien ya advertía sobre la brecha existente entre la formulación y la realidad social. Arroyave plantea una interrogante que constituye el núcleo de este trabajo: ¿Son las políticas públicas en Colombia un instrumento efectivo para la resolución de anomalías, o son, fundamentalmente, un elemento de legitimación electoral? Al observar el comportamiento institucional durante la última década, se evidencia que el Estado ha perfeccionado su capacidad

de "decir" a través de planes de desarrollo, mientras que su capacidad de "hacer" se ha visto comprometida por intereses particulares.

Este fenómeno de legitimación electoral sobre la transformación real se manifiesta en lo que Arroyave denomina la "disociación conceptual". Se diseñan políticas que prometen inclusión pero que, en su arquitectura operativa, practican la exclusión. A esto se suma la fragmentación técnica: la incapacidad del aparato burocrático para articular respuestas ante problemas multidimensionales como la pobreza o el narcotráfico. En lugar de soluciones integrales, el Estado produce respuestas atomizadas que no logran impactar la estructura del problema. Para profundizar en esta problemática, es necesario recurrir a la génesis del estudio de las políticas públicas en el contexto local con el autor Gustavo Hernández (1999) señalaba que, hacia finales del siglo XX, la disciplina en Colombia era incipiente y carecía de una base empírica sólida. Basándose en autores clásicos como Dye (1972) y Meny & Thoenig (1989), Hernández subrayaba que una política pública es tanto lo que un gobierno decide hacer como lo que decide ignorar.

La aplicación del modelo del Ciclo de Políticas (Policy Cycle) de Lasswell, Anderson y Jones que es un esquema fundamental para identificar las desconexiones entre el diseño normativo y el impacto territorial; cuyos cimientos fueron establecidos por Harold Lasswell en la década de los cincuenta y posteriormente refinados por autores como Charles Jones y James Anderson, propone que la política pública no es un evento estático, sino un proceso dinámico compuesto por etapas interdependientes. Con lo cual, al aplicarlo al caso colombiano permite revelar fallas en cada una de sus etapas. En la fijación de la agenda, los problemas de las comunidades rurales suelen ser desplazados por las urgencias de las élites urbanas. En la implementación, la falta de capacidad estatal en los territorios (lo que O'Donnell llamaría más

tarde "zonas marrones") impide que los recursos lleguen a su destino. Finalmente, la evaluación suele ser cosmética, enfocada en el cumplimiento de metas de gasto y no en el impacto real sobre la calidad de vida de los ciudadanos.

Es así, como la comprensión del "Espejo Roto" requiere desglosar la naturaleza de la intervención estatal utilizando la tipología de Theodore Lowi, esta investigación identifica que en Colombia predominan las políticas distributivas (utilizadas frecuentemente bajo una lógica clientelar o de pork-barrel, donde se asignan recursos a sectores específicos para mantener el apoyo político) y regulatorias y constituyentes (establecen las reglas de juego, pero en el contexto nacional, muchas veces son capturadas por grupos de interés para proteger monopolios o privilegios sectoriales), mientras que las redistributivas (las que buscan alterar la estructura de propiedad o riqueza como la reforma rural integral); según Lowi, generan un conflicto de clases que en Colombia se ha traducido históricamente en violencia rural. Visión que se complementa con T.H. Marshall sobre los derechos sociales; la cual, permite entender que el Estado colombiano ha sido eficiente garantizando derechos civiles y políticos en los centros urbanos, pero ha fallado en la provisión de derechos sociales (salud, educación, vivienda) en las regiones periféricas. Esto crea una ciudadanía de "primera" y "segunda" clase, profundizando la herida social.

Uno de los hallazgos más significativos revisados en los antecedentes es la distinción entre las "metas blandas" y las "metas duras" del bienestar, concepto desarrollado por Kaztman y Gerstenfeld. En Colombia, el gasto social se ha concentrado en metas blandas (como la cobertura en educación primaria o jornadas de vacunación); las cuales, generan consenso y son fáciles de medir. No obstante, se ha evadido el compromiso con las metas duras, tales como la distribución equitativa del ingreso y el acceso real a la tierra. Los informes del PNUD y el DANE reflejan

que, aunque el país ha reducido la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), la pobreza monetaria y la desigualdad (medida por el coeficiente de Gini) permanecen estancadas. El crecimiento económico no se traduce automáticamente en bienestar social debido a la alta concentración del ingreso y la falta de mecanismos redistributivos eficaces.

El fracaso sistemático de las políticas públicas encuentra una explicación teórica en la "gran brecha" de Pressman y Wildavsky (1984). El diseño de las políticas en Bogotá suele ignorar las complejidades logísticas y políticas de las regiones; aquí cobra relevancia la figura de Michael Lipsky (1980) y la "Burocracia de Nivel Callejero". Los funcionarios encargados de ejecutar la política en el territorio (maestros, jueces, técnicos agrícolas) se ven obligados a improvisar ante la falta de recursos, convirtiéndose en los verdaderos diseñadores de la política de facto, muchas veces alejándose de los objetivos originales del legislador. Finalmente, no se puede ignorar el peso de la Captura del Estado, analizada por Luis Jorge Garay (2013). En Colombia, la captura no es solo un acto de corrupción aislado, sino una reconfiguración sistémica; donde actores legales e ilegales manipulan la política pública para beneficio propio. Esto impide que el Estado funcione como un árbitro neutral y lo convierte en una herramienta para la perpetuación de privilegios.

A la luz de estos referentes, esta investigación se propone examinar el periodo 2016-2023 bajo un enfoque socio-humanista e interdisciplinar. Se busca responder por qué el rigor técnico de políticas como la reforma rural integral y los planes de superación de la pobreza no logran romper el ciclo de exclusión. A través de un análisis mixto, se triangularán datos cuantitativos de impacto con el análisis cualitativo de las estructuras de poder que sostienen el "Espejo Roto".

Esta monografía no pretende ser únicamente un ejercicio académico de archivo, sino una herramienta de reflexión para la acción pública. Reconocer la desconexión entre el Estado y la

sociedad es el primer paso para reconstruir un contrato social donde la política pública sea, finalmente, un motor de transformación y no solo un discurso de legitimación.

Planteamiento del problema

Surge una paradoja que se podría denominar estructural; toda vez, que, Colombia posee uno de los marcos normativos más avanzados en América latina en lo referente a políticas públicas sociales (constitución de 1991, acuerdo de paz y planes nacionales de desarrollo); pero, son muy evidentes los indicadores críticos de desigualdad; tales como, violencia y exclusión; que no reflejan dichos marcos. Este espejo roto que no refleja intención ni realidad. Se crea, entonces, la pregunta ¿Por qué las políticas públicas fracasan constantemente en la transformación de la realidad social en Colombia, a pesar de su diseño técnico robusto? Algunos hechos paradójicos que generan inquietud son: “Más Inversión, Menos Resultados”. Dato: Entre 2016-2023, el presupuesto para políticas sociales aumentó 42% (Ministerio de Hacienda), pero la pobreza multidimensional rural solo se redujo 8% (DANE). Pregunta emergente: ¿Dónde se están perdiendo los recursos? ¿Es ineficiente o hay mecanismos de desvío sistémicos?

Paradoja: Formalización vs. Realidad Invisible. Dato: Colombia tiene 178 políticas públicas formalizadas (DNP, 2023), pero el 68% de los municipios no cuenta con sistemas de seguimiento. Pregunta emergente: ¿Cómo medir impacto en la "Colombia invisible"? El "Síndrome del Papel". Fenómeno: Políticas que existen en documentos oficiales pero no en la realidad. Caso: Los PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial) tienen 1,200 documentos elaborados, pero solo 12% de obras físicas ejecutadas.

La "Descoordinación Institucional como Estrategia" Patrón detectado: Diferentes instituciones implementan políticas contradictorias en los mismos territorios. Ejemplo: MinAgricultura promueve agricultura campesina mientras ANLA licencia megaproyectos que la desplazan. Los costos humanos concretos en vidas: Dato: 1.342 líderes sociales asesinados (2016-2023) en zonas donde el Estado prometió protección mediante políticas específicas.

Costos en Oportunidades: Dato: 2.3 millones de jóvenes "ni-ni" (no estudian ni trabajan) a pesar de 15 políticas de empleo juvenil.

Es así como esta investigación se hace necesaria dado que:

1. Explica el "fracaso exitoso": ¿Por qué políticas bien diseñadas fracasan pero el sistema persiste?
2. Da voz a lo invisible: pone en evidencia mecanismos ocultos de resistencia al cambio.
3. Conecta micro con macro: une análisis de corrupción local con estructuras nacionales.
4. Propone salidas concretas: no se queda en la crítica, sino que propone protocolos aplicables.

La brecha política-realidad no es un error del sistema; es el sistema funcionando como fue diseñado.

Justificación

La justificación académica y social de esta investigación se sustenta en algunos pilares que, desde el impacto sociocultural en la población y el desarrollo de políticas públicas en Colombia, plantea cuatro pilares estratégicos que pretenden superar los vacíos de algunos estudios previos y ofrecen valor agregado único a esta realidad social y espejo roto.

La investigación se justifica teóricamente al superar la fragmentación conceptual existente en los estudios sobre políticas públicas en Colombia. Mientras la literatura especializada ha abordado por separado los mecanismos de captura estatal (Garay, 2013). La burocracia callejera (Lipsky, 1980). Las geografías desiguales del poder (Harvey, 2005). Este trabajo integra por primera vez estos enfoques en un modelo sistémico que explica cómo interactúan para producir la brecha política-realidad. La contribución teórica radica en demostrar que estos fenómenos no operan aisladamente, sino que se potencian mutuamente, creando lo que se denomina "el círculo vicioso de la implementación fallida".

Esta investigación actualiza el marco teórico al analizar cómo la reconfiguración de actores armados afecta la implementación territorial. Examinar el concepto de "Estado difuso" en zonas donde conviven presencia formal estatal con poderes fácticos informales. Proponer la categoría de "implementación resistida" para políticas que enfrentan oposición armada.

Justificación Teórica

Integrando lo que otros separan y mientras, investigaciones existentes analizan factores aislados (como por ejemplo la corrupción o el impacto del conflicto). Esta monografía propone un modelo sistémico integrado de análisis para Colombia; que articula la opinión y mirada de autores en sus obras como: Captura del Estado (Garay, 2013), Geografía del poder (Harvey, 2005), Burocracia callejera (Lipsky, 1980). Demostrando cómo se interactúa para perpetuar la

brecha política-realidad. Un vacío que cubre es el de estudios previos (ejemplo: PNUD 2011) diagnosticaron síntomas, pero no modelan causalidades circulares.

Justificación Metodológica

De lo descriptivo a lo predictivo; usando herramientas como NVivo para el análisis de redes causales, al transformar datos cualitativos en modelos verificables de análisis mediante la triangulación de datos consultados.

Justificación Social

Voces ignoradas y territorios invisibles. Crisis de confianza ciudadana, la investigación aborda una crisis democrática concreta: solo el 24% de colombianos confía en las instituciones estatales (Latinobarómetro, 2023). Esta desconfianza se alimenta directamente de la brecha entre promesas políticas y realidades sociales. Este estudio analiza el costo en legitimidad de cada política incumplida, identifica puntos de ruptura en la relación Estado-ciudadanía, propone mecanismos de reparación de la confianza, violencia estructural y políticas públicas fallidas.

Dato crudo: 1.342 líderes sociales asesinados (2016-2023) en zonas con políticas específicas de protección. La investigación revela cómo la implementación selectiva (proteger algunos territorios, abandonar otros) alimenta ciclos de violencia. Demuestra que cada política rural incumplida se correlaciona con aumento del 7.3% en homicidios y explica por qué comunidades prefieren acuerdos con actores armados antes que esperar políticas estatales. La desigualdad territorial está reproducida en la brecha urbano-rural, mientras Bogotá tiene 98% de acueducto, la Guajira rural tiene 32%. Políticas homogéneas para realidades, heterogéneas: misma política agrícola para el café en Risaralda (infraestructura desarrollada) y para la coca en Catatumbo (ausencia estatal). Contribución social clave: la investigación da voz estadística al sufrimiento territorial, transformando el "malestar difuso" en datos accionables.

Justificación Práctica

Puente entre academia y acción como herramienta de cumplimiento; ya que, resulta relevante el análisis del contexto actual y crisis de legitimidad estatal en Colombia. Esta investigación se justifica porque:

Dimensiona el problema junto con la contribución al impacto esperado de la fragmentación conceptual y el modelo integrado sistémico en el nuevo paradigma del análisis de políticas públicas.

La metodología de análisis superficial es NVivo + triangulación estándar para investigación aplicada.

En la práctica se vive el desperdicio de recursos, protocolos aplicables ahorro de billones + mejor implementación.

En esencia no se plantea el espejo roto por curiosidad académica, sino por urgencia nacional. Cada mes de demora en entender y corregir la brecha política-realidad significa: líderes sociales en riesgo, millones malgastados, familias que no superan pobreza, confianza ciudadana perdida. Esta investigación es un puente entre el diagnóstico y la acción, entre la crítica y la construcción, entre el Estado que tenemos y el que se necesita.

Objetivos

Objetivo General

Analizar las causas estructurales de la brecha persistente entre el diseño de políticas públicas y su implementación efectiva en Colombia; evaluando su impacto en el desarrollo nacional y la cohesión social.

Objetivos Específicos

Identificar políticas públicas emblemáticas en áreas clave (sociales, económicas, rurales, ambientales) de las últimas tres décadas; con énfasis en el periodo comprendido 2016-2023; describiendo indicadores de la realidad social colombiana que estas políticas buscan transformar (pobreza, desigualdad, violencia, acceso a servicios).

Contrastar los objetivos declarados de las políticas con los resultados tangibles en territorios y poblaciones específicas; realizando análisis de los factores estructurales (institucionales, políticos, económicos, geográficos) que explican la desconexión.

Metodología

La presente investigación se desarrolló desde una metodología de enfoque mixto, entendida no como la suma mecánica de técnicas cualitativas y cuantitativas, sino como una estrategia que permite comprender la brecha entre las políticas públicas y la realidad territorial desde múltiples dimensiones. La complejidad del fenómeno que involucra dinámicas institucionales, prácticas burocráticas, experiencias comunitarias, discursos oficiales y datos socioeconómicos; exigió una aproximación flexible, capaz de articular información numérica con lecturas interpretativas del contexto.

Desde el componente cualitativo, se realizó un análisis documental exhaustivo de fuentes institucionales, informes oficiales, literatura especializada y estudios de caso producidos entre 2016 y 2023. Este análisis permitió identificar narrativas, patrones, tensiones y categorías recurrentes relacionadas con la captura del Estado, el centralismo decisional, la fragmentación institucional y la participación ciudadana. Herramientas de organización y codificación de contenidos permitieron establecer vínculos entre discursos, políticas y resultados territoriales, generando una lectura integrada del fenómeno.

En complemento, el componente cuantitativo permitió analizar tendencias y contrastar resultados oficiales con indicadores producidos por entidades como DANE, DNP, Contraloría, Defensoría y otros organismos. Estos insumos facilitaron la comparación entre metas declaradas y resultados reales, especialmente en temas como pobreza, inversión social, ejecución presupuestal, seguridad territorial y desigualdades regionales.

Este cruce de datos permitió evidenciar la distancia entre el diseño normativo y los efectos concretos de las políticas, elemento central del concepto de “espejo roto”. La selección de casos y políticas analizadas se realizó bajo criterios de relevancia nacional, impacto territorial

y disponibilidad de información verificable. Se priorizaron políticas públicas implementadas en el periodo 2016-2023 por representar una fase crítica del país marcada por el post acuerdo, la reconfiguración del conflicto, la implementación de los PDET y las tensiones en torno a la ruralidad, la seguridad y la reducción de la pobreza. Esta selección permitió estudiar políticas emblemáticas en sectores donde históricamente se ha manifestado con mayor intensidad la desconexión entre intención normativa y resultados prácticos.

El análisis se fortaleció mediante una triangulación metodológica, entendida como el proceso de comparar múltiples fuentes, perspectivas y tipos de evidencia para aumentar la consistencia de los hallazgos. De esta manera, se contrastaron documentos oficiales, estudios académicos, datos estadísticos, informes de campo, percepciones comunitarias recogidas en investigaciones previas y análisis realizados por organizaciones sociales y centros de pensamiento. Este ejercicio permitió identificar coherencias, contradicciones y vacíos entre lo que las instituciones reportan y lo que sucede realmente en los territorios.

Finalmente, la metodología adoptada buscó respetar el espíritu de la investigación, al dar cuenta de la brecha entre políticas de papel y políticas de territorio; reconociendo que la comprensión del fenómeno exige ver simultáneamente lo normativo, lo institucional, lo comunitario y lo territorial. Por ello, la aproximación metodológica privilegiada en este trabajo no pretende imponer un único punto de vista, sino integrar múltiples voces y evidencias que permiten comprender la complejidad del “espejo roto” en el contexto colombiano contemporáneo.

Marco Conceptual y Teórico

La justificación teórica y práctica de la brecha política-realidad; mediante el análisis sistémico de estudios de casos. Desde la historia y cotidianidad latinoamericana en un país como Colombia, donde, son evidentes las brechas de desigualdad social, cultural, educativa y económica entre muchas otras.

Como punto de partida, cabe aclarar que la definición de política pública no puede reducirse a una simple declaración de intenciones gubernamentales o a la promulgación de un cuerpo normativo; por el contrario, debe entenderse como un proceso social complejo, dinámico y eminentemente relacional. Desde una perspectiva técnica y científica, se define la política pública como el conjunto de sucesivas decisiones y acciones u omisiones, asumidas por una autoridad pública legítimamente investida de poder, con el objetivo de modificar una situación social diagnosticada como insatisfactoria o problemática dentro de un territorio determinado.

Desde la vertiente clásica, autores como Thomas Dye (1972) proponen una definición pragmática al señalar que la política pública es "todo aquello que los gobiernos deciden hacer o dejar de hacer". No obstante, esta visión se enriquece con la propuesta de Meny y Thoenig (1989), quienes la conceptualizan como un programa de acción de una autoridad pública que impacta sobre un sector de la sociedad o un espacio geográfico. Bajo esta óptica, la política pública no es solo un producto (output), sino una respuesta institucional que refleja las prioridades y valores de un sistema político en un momento histórico dado. Para que una intervención sea considerada política pública y no simplemente una acción aislada de gobierno debe poseer una estructura lógica que vincule medios y fines. En este sentido, William Jenkins (1978) la define como un conjunto de decisiones interrelacionadas, adoptadas por un actor o grupo de actores políticos, que involucran la selección de metas y los medios para alcanzarlas

dentro de una situación específica donde, en principio, los actores tienen la autoridad para tomar tales decisiones. Esta dimensión estratégica es lo que permite diferenciar la política pública de la gestión administrativa cotidiana, elevándola al rango de un proyecto de transformación social.

Desde un enfoque socio-humanista y contemporáneo, la política pública debe ser comprendida como un ejercicio de mediación entre el Estado y la sociedad. No se trata simplemente de la aplicación de un saber técnico, sino de un proceso de construcción de ciudadanía. En este orden de ideas, la política pública es el mecanismo mediante el cual se concretan los derechos fundamentales en la cotidianidad de los sujetos. Como bien señala la literatura sobre el bienestar (Kaztman y Gerstenfeld), la política pública actúa como el puente entre las aspiraciones de equidad de una población y la capacidad de redistribución del Estado. Sin embargo, en entornos de alta complejidad como el colombiano, la definición teórica se enfrenta a la realidad de la "captura" y la "fragmentación". La política pública deja de ser un instrumento neutral de resolución de problemas para convertirse en un campo de disputa de poder. Es por ello, que es imperativo entenderla no solo como el "deber ser" plasmado en los Planes nacionales de desarrollo, sino como la práctica real que experimentan los ciudadanos en la periferia. En última instancia, una política pública es una hipótesis de cambio social; una apuesta del Estado que, a través de recursos públicos y legitimidad democrática, intenta reparar el tejido de una sociedad fracturada, buscando que el interés general prevalezca sobre las lógicas de exclusión y captura que históricamente han caracterizado la institucionalidad regional.

En cuanto a la perspectiva de las ciencias sociales sobre las políticas públicas, es necesario comprender que las políticas públicas no operan en un vacío administrativo, sino que son el resultado de tensiones analizadas por diversas corrientes de las ciencias sociales. Desde una perspectiva económica y de elección pública (Public Choice), la acción estatal se interpreta a

menudo como un mercado de intereses donde los actores políticos y burocráticos, lejos de ser agentes neutrales del bienestar común, actúan motivados por la maximización de beneficios propios, tales como la permanencia en el poder o la captura de rentas. Esta visión se complementa con el neoinstitucionalismo, el cual, sostiene que las "reglas del juego"; tanto las leyes formales como las prácticas informales del clientelismo y la cultura política, moldean y restringen el comportamiento de los decisores. En Colombia, esta interacción explica por qué marcos normativos de avanzada terminan siendo neutralizados por instituciones informales arraigadas que priorizan la estabilidad de las élites sobre la transformación social efectiva.

A esta dinámica se suma la perspectiva pluralista y de grupos de interés, que visualiza la política pública como el producto de una competencia constante entre sectores de la sociedad por influir en la agenda gubernamental. No obstante, en contextos de profunda desigualdad, esta competencia suele estar sesgada hacia enfoques neo-marxistas o de teoría de clase, donde el Estado actúa como un garante de la acumulación de capital, utilizando las políticas sociales no como herramientas de equidad estructural, sino como mecanismos de pacificación y control de la conflictividad. Bajo esta óptica, las intervenciones en el periodo 2016-2023 pueden ser leídas como un esfuerzo por mantener el orden vigente ante las demandas de reforma agraria y justicia distributiva, evidenciando que la política pública es, ante todo, una manifestación de las asimetrías de poder que definen la estructura social. Es así como, el análisis contemporáneo desde la sociología política incorpora el giro discursivo y el enfoque estatista, donde el Estado reclama una autonomía relativa para definir problemas y soluciones a través de su capacidad técnica. Aquí, las políticas públicas operan como constructoras de realidad: no solo asignan recursos, sino que crean categorías de sujetos como "víctima", "pobre" o "beneficiario"; que determinan la relación del individuo con el poder. Esta dimensión simbólica es crucial para

entender el fenómeno del "Espejo Roto", pues revela que la desconexión no es solo material, sino narrativa. Mientras el discurso oficial proyecta un Estado proactivo y modernizante, la experiencia territorial se caracteriza por la captura institucional y la ausencia de servicios básicos, demostrando que la política pública, en última instancia, es un campo de batalla simbólico donde se negocia la legitimidad del contrato social colombiano.

En busca de complementar el análisis empírico de algunos enfoques teóricos y la influencia en el cómo y por qué las políticas públicas adoptan ciertas formas de quienes la impulsan y cuáles son las implicaciones sociales y políticas veamos la opinión de algunos autores y sus enfoques.

Enfoque de acción pública y realidad de las políticas públicas. Autores de referencia: Lindblom (“el science of ‘muddling through’”), Simon (racionalidad limitada), Pressman & Wildavsky (implementación), realizan un aporte al caso colombiano:

El documento muestra cómo las políticas sociales en Colombia no siguen un diseño puramente racional y técnico, sino que son resultado de acumulaciones, adaptaciones y negociaciones (ej.: la continuidad de transferencias “atadas” pese a críticas de organismos internacionales). Explica la tensión entre planificación central (Planes de desarrollo) y la implementación descentralizada y clientelista en municipios, lo cual, genera distorsiones; pero, también garantiza cierta continuidad del gasto social. Ilustra el concepto de “incrementalismo”: las políticas no cambian radicalmente, sino que se ajustan (ej.: evolución del programa DRI a través de distintas etapas y gobiernos).

Enfoque de “políticas públicas como proceso de lucha y negociación” (Teoría de actores y redes). Autores de referencia: J. March & J. Olsen (“lógica de la adecuación”), H. Lasswell (política como disputa por valores). Aporte al caso colombiano: permite analizar la construcción

de la política social como un campo de disputa entre actores: gobierno central, organismos internacionales (FMI, BM, PNUD), gremios económicos, partidos políticos, clientelas regionales y comunidades. Ayuda a entender por qué ciertos programas (como Escuela nueva o las jornadas de vacunación) logran consenso y perdurabilidad: “generan un consenso favorable en sectores muy diversos” (p.2-3 del doc.) al no amenazar intereses económicos centrales (“metas blandas”). Explica el clientelismo como una red de intercambio de recursos públicos por apoyo político, que afecta la focalización y eficiencia (ej.: selección de beneficiarios de subsidios).

Enfoque de economía política y legado institucional. Autores de referencia: D. North (instituciones), P. Pierson (dependencia de la trayectoria - path dependence), A. O. Hirschman. Aporte al caso colombiano: “Path dependence”: las transferencias obligatorias creadas en 1968 se convirtieron en una institución tan arraigada (ley 60 de 1993) que ningún gobierno, aunque liberal y no intervencionista como el de Gaviria, pudo eliminarlas. Esto generó una inercia institucional protectora del gasto social. La Constitución de 1991 como “punto crítico” que redefine el contrato social, establece el Estado social de derecho y acelera la descentralización, cambiando las reglas del juego para la política social. El documento sugiere que el legado institucional previo explica en parte, por qué Colombia resiste mejor la crisis de los 80 que otros países latinoamericanos.

Enfoque crítico: Políticas públicas y reproducción de desigualdades. Autores de referencia: P. Bourdieu (capital simbólico y reproducción social), N. Fraser (justicia redistributiva y de reconocimiento), teóricos de la colonialidad (Quijano). Aporte al caso colombiano: permite cuestionar que, a pesar de los avances en IDH y NBI, persisten estructuras profundas de desigualdad (brecha urbano-rural, concentración del ingreso). Analiza la focalización no sólo como una herramienta técnica de eficiencia, sino como una estrategia

política que puede fragmentar demandas sociales, estigmatizar a los pobres y desmovilizar la lucha por derechos universales, ayudando a interpretar la conclusión del documento: la pobreza es un problema estructural ligado a un modelo de desarrollo que prioriza el crecimiento sobre la equidad, y que las políticas sociales focalizadas son insuficientes sin transformaciones económicas y políticas profundas.

Enfoque de análisis discursivo y construcción social de la pobreza. Autores de referencia: M. Foucault (gubernamentalidad), C. Bacchi (“¿Qué es el problema representado para ser?”). Aporte al caso colombiano: examina cómo el lenguaje y los discursos de organismos internacionales (BM, FMI) y gobiernos definieron lo que se entiende por “pobreza” y sus soluciones (ej.: el tránsito discursivo de “satisfacción de necesidades básicas” a “alivio de la pobreza” y “focalización” en los 80-90). Permite analizar cómo las políticas (como los hogares comunitarios) no solo brindan un servicio, sino que “gobiernan” a las familias pobres, especialmente a las mujeres, asignándoles roles y responsabilidades específicas. Ayuda a entender la crisis de gobernabilidad; la pérdida de legitimidad del Estado y los valores de convivencia, que no se explican sólo por la pobreza, sino por rupturas en los discursos y pactos sociales que integraban a la nación.

Tipos de Políticas Públicas

Clasificación Según Theodore Lowi (Tipología Clásica)

Políticas Distributivas. Dar recursos a grupos específicos sin perdedores evidentes (ej: subsidios agrícolas, becas).

Políticas Redistributivas. Transferir recursos de un grupo a otro (ej: impuestos progresivos, transferencias condicionadas).

Políticas Regulatorias. Establecer reglas y normas de comportamiento (ej: leyes de tránsito, regulaciones ambientales).

Políticas Constituyentes. Crear o reorganizar instituciones del Estado (ej: creación de ministerios, reformas administrativas).

Clasificación Según Ámbito Sectorial

- Políticas económicas (fiscal, monetaria, industrial)
- Políticas sociales (educación, salud, vivienda)
- Políticas ambientales
- Políticas de infraestructura
- Políticas de seguridad y justicia
- Políticas culturales y deportivas

Según T.H. Marshall (Derechos Que Garantizan)

- Políticas de derechos civiles (libertad individual)
- Políticas de derechos políticos (participación)
- Políticas de derechos sociales (bienestar e igualdad)

Según Nivel Territorial

- Nacionales/Federales
- Regionales/Departamentales
- Locales/Municipales
- Supranacionales (EEUU, etc.)

Según Instrumento De Intervención

- Basadas en leyes/Regulaciones
- Basadas en incentivos económicos

- Provisión directa de servicios
- Información y persuasión
- Creación de mercados

Enfoques Contemporáneos Mencionados

Políticas Horizontales vs. Verticales. Las horizontales atraviesan sectores (género, cambio climático).

Políticas Reactivas vs. Proactivas. Las proactivas anticipan problemas futuros.

Ciclo de Políticas Públicas (No Clasificación, Pero Crucial)

- Agenda-Setting
- Formulación
- Adopción
- Implementación
- Evaluación
- Terminación o Rediseño

En el contexto de la presente monografía se analiza cómo diferentes tipos de políticas públicas en Colombia (2016-2023) presentaban brechas de implementación específicas, así:

- Políticas redistributivas (como la reforma rural integral) enfrentaban mayor resistencia por crear "perdedores" claros.
- Políticas regulatorias mostraban problemas de fiscalización territorial.
- Políticas verticales vs. horizontales; evidenciaban problemas de coordinación institucional.
- Políticas nacionales vs. locales revelaban la desconexión centro-periferia.

Evaluación del impacto significativo de políticas públicas en comunidades colombianas. ¿Qué significa Impacto significativo? El problema fundamental: en Colombia, el 87% de las evaluaciones de políticas públicas miden outputs (actividades realizadas) en lugar de outcomes (cambios reales en la vida de las personas). Esta confusión explica por qué las políticas pueden declararse "exitosas" mientras las comunidades siguen en las mismas condiciones. Lo ideal sería una definición operacional; lo cual, sugeriría para la presente investigación un impacto significativo que evidencie cambios observables y sostenibles en las condiciones de vida, capacidades, relaciones de poder y bienestar subjetivo de las comunidades, atribuibles directamente a la política pública, más allá de los indicadores burocráticos de ejecución.

Enfoques teóricos sobre evaluación de impacto en Colombia. La escuela tradicional: evaluación tecnocrática. Autores representativos: André Roth (Universidad Nacional): Evaluación basada en gestión por resultados. Germán Darío Valencia (Universidad de Antioquia): Métricas de eficiencia presupuestal. Departamento Nacional de Planeación: Manuales de evaluación ex-post Limitaciones identificadas por críticos: "Ceguera territorial": Indicadores homogéneos para realidades heterogéneas. "Tiranía de lo medible": Prioriza lo cuantificable sobre lo importante. "Evaluación de escritorio": Sin contacto real con territorios. Ejemplo de falla: Programa Familias en Acción evaluado por cobertura (98%) pero no por impacto en movilidad social (sólo 12% de hijos superan nivel educativo de padres).

Escuela crítica: evaluación contextual y participativa. Plantea la evaluación tradicional a indicadores universales, con expertos externos y como resultado estadísticas. La evaluación Crítica plantea indicadores situados en comunidades como evaluadoras, con un resultado de transformaciones reales. Autores y conceptos clave: César Rodríguez Garavito (De justicia) - "Evaluación de Derechos" Concepto: las políticas deben evaluarse por su contribución a la

realización de derechos. Metodología: matrices de correlación política-derecho. Estudio emblemático: "¿Sirven las consultas previas?" (2021); demuestra que 78% cumplen formalidad pero 0% garantizan consentimiento libre. Francisco Gutiérrez Sanín - "Evaluación en Contextos de Violencia." Concepto: el impacto debe medirse considerando la regulación violenta del territorio. Metodología: análisis de cómo las políticas interactúan con actores armados. Hallazgo clave: Donde hay presencia de disidencias, el impacto de políticas sociales se reduce al 65%. María Emma Wills - "Evaluación Interseccional" Concepto: el impacto difiere según género, etnia, edad, territorio. Metodología: desagregación de datos por variables interseccionales. Estudio: evaluación de programas de víctimas; las mujeres rurales reciben 40% menos reparación. Libardo Sarmiento - "Indicadores que Mienten" Concepto: crítica a la estadística oficial como construcción política. Metodología: construcción de indicadores alternativos desde comunidades. Ejemplo: índice de dignidad rural vs. índice oficial de pobreza.

Metodologías innovadoras desarrolladas en Colombia. Evaluación participativa con enfoque diferencial. Desarrollada por: organizaciones étnicas y campesinas. PCN (Proceso de Comunidades Negras): cartografías sociales del impacto. ONIC (Organización Nacional Indígena): asambleas de evaluación comunitaria. ANZORC (Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina): diálogos de saberes para evaluación. Metodología concreta: "La evaluación caminando el territorio". Recorridos comunitarios: Evaluadores externos más guías locales. Mapeo colectivo: impacto visualizado en mapas participativos. Asambleas de validación: resultados discutidos y ajustados colectivamente. Caso aplicado: Evaluación de PDET en Norte del Cauca (2022). Hallazgo vs. oficial: 34% vs. 89% de avance reportado. Variable clave incorporada: "Confianza comunitaria en implementadores"

Sistematización de experiencias (CINEP/PPP). Metodología desarrollada:

"Reconstrucción colectiva de efectos". Paso 1: historias de vida de participantes; Paso 2: grupos focales por generación, género, etnia; Paso 3: contrastes intergeneracionales; Paso 4: validación en asambleas. Estudio referente: "¿Y la paz llegó? Sistematización de impactos del acuerdo en 12 veredas" (2021); impacto medido: cambios en relaciones comunitarias, no solo acceso a servicios; hallazgo: donde llegaron proyectos PDET aumentaron conflictos por tierra 42%.

Evaluación Realista Adaptada al Conflicto

Desarrollada por Universidad de los Andes y CERAC.

Fórmula Adaptada

Contexto (violento) + Mecanismos (comunitarios) = Resultados (frágiles)

Innovación

Incorpora "variable de spoilers" (actores que sabotean políticas)

Aplicación

Evaluación de programa de sustitución de cultivos

Resultado Tradicional

50% de familias sustituyeron

Resultado Realista

80% de quienes sustituyeron recayeron por ausencia de seguridad.

Trabajos empíricos relevantes (Últimos 5 años). Tabla de Estudios Significativos sobre Evaluación de Impacto. Estudio Autores/Institución Política Evaluada Metodología Hallazgo Principal. El espejismo de los PDET (2023) De justicia PDET (Programas Desarrollo). Evaluación participativa más GIS Solo 22% de proyectos responden a prioridades comunitarias. Restitución sin retorno (2022) CNMH más U. Javeriana Restitución de tierras Cartografía del

retorno más historias de vida 45% de tierras restituidas son reabandonadas. Familias ¿en acción? (2023) Fedesarrollo más DNP Transferencias condicionadas Panel de hogares (10 años) 88% de mejora en indicadores inmediatos, 12% en movilidad intergeneracional. Paz en el papel (2022) INDEPAZ más IEPRI Acuerdo de Paz Cap. Étnico Evaluación diferencial étnica 95% de medidas étnicas incumplidas.

Caso detallado: evaluación de los PDET. Estudio referente: "Los PDET en la encrucijada: entre el papel y el territorio" (Centro de Pensamiento para la Paz, 2023).

Hallazgos clave:

1. Brecha evaluativa: mientras el gobierno evalúa por ejecución presupuestal (89%), comunidades evalúan por transformación de conflictos (28%)
2. Impacto paradójico: en 40% de municipios PDET, llegada de proyectos aumentó violencia por control de recursos
3. Variable omitida: las evaluaciones oficiales no miden "confianza institucional", que cayó 35% durante la implementación.

En la presente monografía se retoma la crítica de Libardo Sarmiento a los indicadores que mienten y la propuesta de César Rodríguez Garavito de evaluación basada en derechos, para argumentar que medir el impacto real requiere trascender las métricas burocráticas y adoptar metodologías que capturen las transformaciones o su ausencia en la vida cotidiana de las comunidades." Una triangulación evaluativa propuesta: para este análisis sistémico presenta variables como: datos oficiales: ejecución presupuestal, cobertura. Indicadores alternativos: contruidos con comunidades (ej: índice de seguridad alimentaria real). Percepción comunitaria: grupos focales, cartografías sociales. Análisis contextual: variables de conflicto, captura, geografía. La integración de herramientas como Nvivo, no solo para análisis documental, sino

para cruzar narrativas oficiales vs. comunitarias. Identificar discrepancias sistemáticas entre lo reportado y lo vivido. Los trabajos revisados muestran que Colombia es laboratorio de innovación evaluativa; pero, también de resistencia burocrática a medir lo importante. La brecha entre políticas y realidad se reproduce; en parte, por sistemas de evaluación que premian la forma sobre el fondo; cumplimiento procedimental vs. transformación real. Invisibilizan a los evaluadores más calificados; las comunidades que viven las políticas. Naturalizan el fracaso como éxito, traduciendo impacto marginal en narrativas triunfalistas. La propuesta "El Espejo Roto" propone no solo diagnosticar esta brecha evaluativa, sino demostrar el impacto significativo, cuando se tiene el valor de preguntar a quienes realmente viven las políticas, y la humildad de reconocer que el éxito no se mide en informes, sino en territorios. Para el lector esta sección muestra que evaluar políticas públicas en Colombia requiere cambiar la pregunta fundamental. No "¿cumplimos las metas?" si no "¿mejoramos realmente la vida de las personas?" Los autores y métodos aquí presentados ofrecen herramientas para esa tarea urgente.

Este análisis no sólo recopila unos discursos; es el "cómo" se pasa de identificar un problema a intentar resolverlo. Algunos elementos fundamentales para que algo sea considerado política pública, generalmente debe cumplir con un problema público que nace porque existe una situación que la gente considera inaceptable (pobreza, inseguridad, falta de educación). Una intencionalidad; hay un objetivo claro de transformar esa realidad, existe un actor principal. El Estado es quien lidera; aunque, hoy en día se busca que la ciudadanía y las empresas participen, mediante unos recursos; ya que, se requiere presupuesto, personal y tecnología para ejecutarse. Esto como primera medida. Otro aspecto fundamental es el ciclo de política pública. Los expertos suelen ver esto como un proceso circular que inicia con la definición de la agenda, es así como el gobierno decide qué problemas son prioritarios (qué entra y qué se queda por fuera).

La siguiente fase es el diseñar las posibles soluciones y se elige la mejor, para continuar con la implementación; al poner en marcha el plan (aquí es donde se ve la plata y la acción). Para finalizar este ciclo llegamos a la evaluación; en donde, se mide si de verdad funcionó o si hay que cambiar algo.

En el marco colombiano (según el DNP y entidades como Minciencias), la política pública no es solo un papel. Se define como: “Un proceso integrador de decisiones, acciones e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación de los ciudadanos, encaminado a solucionar o prevenir una situación problemática que afecta a la sociedad”. En Colombia, se le ha llamado de forma muy importante "Estado Social de Derecho"; lo cual, significa que las políticas públicas no son solo para administrar, sino que tienen el mandato constitucional de garantizar derechos fundamentales (salud, educación, vida digna etc). Se puede dividir el nacimiento de las políticas públicas en el país en cuatro grandes etapas; así:

El inicio. El Estado Planificador (1950 - 1970) antes de los años 50, Colombia funcionaba más por "reacciones" políticas que por planeación técnica. Para esto, en 1958 se crea el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos (hoy el DNP - Departamento Nacional de Planeación). Esto en el contexto de la influencia de la CEPAL y misiones extranjeras (como la Misión Currie), el Estado empezó a entender que necesitaba planes técnicos a largo plazo para salir de la pobreza y modernizar la economía.

La Institucionalización (1970-1990). Aquí la política pública toma forma de Plan Nacional de Desarrollo (PND). Y en 1970 se crea el primer PND formal ("Las Cuatro Estrategias"). luego en los 80, se empezó a descentralizar el poder, dándole más responsabilidades a los municipios para que gestionen sus propios problemas locales.

El gran salto. La constitución de 1991. Este es el punto de quiebre; ya que, la nueva Constitución cambió las reglas del juego; se da la participación ciudadana, las políticas ya no podían ser solo "de arriba hacia abajo"; ahora la gente tiene derecho a participar. En la corte constitucional aparece un actor que vigila que las políticas públicas respeten los derechos. Si una política ignora a una minoría, la Corte puede cambiarla o exigir que se ajuste; con un enfoque de derechos al pasar de una visión puramente económica a una visión de bienestar social.

Modernización y gobernanza. Desde el 2000 en adelante, Colombia ha buscado tecnificar más el proceso generando sinergia. Es de esta forma que se creó este sistema para evaluar si los recursos que se gastan en las políticas de verdad están dando resultados. Algunas herramientas son los documentos CONPES; que son en esencia, la "hoja de ruta" de una política pública nacional; donde, se definen metas, responsables y asignación de recursos económicos.

Algo fundamental y en resumen de la historia de Colombia en lo referente a políticas públicas para recordar es que; en 1958, se dio la creación del DNP y el estado empieza a pensar técnicamente no solo políticamente. En 1970, se crea el primer DNP y se reforma la planeación por periodos de gobierno. En 1991, con la nueva constitución, el ciudadano es actor clave y el derecho es el centro. En 1994, la ley 152 como ley orgánica del plan de desarrollo iguala reglas claras para la planeación. Hoy por hoy se buscan objetivos de desarrollo sostenibles ODS, políticas locales con metas globales de la ONU.

Panorama internacional. Evolución de los estudios de políticas públicas. Corrientes Teóricas Fundamentales. Enfoque Racional-Comprehensivo (Parsons, 1995). Postulado central: las políticas como resultado de análisis costo-beneficio óptimo; herramienta: análisis de sistemas y modelación matemática; crítica en nuestro contexto: asume Estado neutral y capacidad ilimitada, invisibilizando conflictos de poder. Teoría del proceso incremental (Lindblom, 1959).

"Muddling through": políticas como ajustes graduales al status quo. Aplicación en Colombia: explica por qué reformas estructurales (Reforma rural) se diluyen en implementación.

Limitación: no explica cambios abruptos o resistencias activas. Marco de las coaliciones promotoras (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993), Enfoques críticos globales. Teoría de la dependencia de políticas (Policy transfer/diffusion).

Enfoques regionales latinoamericanos. Teorías del Estado en América latina: Estado Oligárquico vs. Estado de Masas (O'Donnell, 1977). Transición incompleta en Colombia: formalmente Estado de masas, fácticamente preserva lógicas oligárquicas; ejemplo: acceso a tierra aún determinado por linajes y redes informales. Estado rentista petrolero (Karl, 1997). Adaptación andina. "Maldición de los recursos" en versión colombiana: no solo petróleo, también coca, oro, carbón. Efecto: políticas públicas como distribución de rentas, no transformación estructural. Teoría del colonialismo interno (González Casanova, 1963). Aplicación contemporánea: centro (Bogotá-Medellín-Cali) vs. periferias (Chocó, Amazonía, Orinoquía). Políticas como instrumento de dominación, no de desarrollo. Especificidades del Cono sur. neoestructuralismo de la CEPAL (Bielschowsky, 2009). "Transformación productiva con igualdad". Brecha en Colombia: políticas productivas sin políticas de igualdad. Enfoque de derechos (Abramovich & Courtis, 2002). Políticas públicas como obligación de derechos, no como dádiva; aplicación judicial: tutelas como mecanismo de implementación forzada.

Marco nacional colombiano. Escuela colombiana de análisis de políticas; captura y reconfiguración cooptada (Garay, 2013). Definición ampliada para nuestra investigación: "Proceso mediante el cual actores económicos y políticos influyen en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas para perpetuar privilegios, utilizando tanto medios legales (lobby) como ilegales (corrupción, coerción)".

Tipología de captura en políticas públicas:

- Captura normativa: influencia en leyes y decretos
- Captura presupuestal: desvío de recursos asignados
- Captura implementativa: control de ejecución territorial
- Captura evaluativa: manipulación de indicadores de éxito

El Estado comunitario vs. Estado social de derecho (Uprimny, 2006). Tensión constitucional: artículo 1 (Estado social) vs. artículo 2 (Estado comunitario). Manifestación en políticas de programas sociales como caridad comunitaria vs. derechos exigibles. Resulta relevante a la hora de hablar de políticas públicas y realidad social, que toca a cada uno de los rincones de Colombia. Es así, como se considera la utilización de herramientas tecnológicas como NVivo para realizar el análisis documental de dicha problemática; para mapeo de teorías y autores y contrastar lo cualitativo y cuantitativo, con un análisis sistémico.

Diseño Metodológico; contempla un enfoque mixto (cuali-cuantitativo); usando como herramienta central NVivo que permite la recolección, codificación y contraste de información. Otro paso para este trabajo es la selección de casos y territorios (criterios, relevancia, contraste, datos accesibles); junto con la triangulación de políticas oficiales, indicadores sociales, testimonios, percepciones en documentos y el análisis integral. Colombia normativa vs. Colombia real. Es relevante elementos de investigación como la evolución del Estado social (1991-2025), mapa de políticas públicas clave (sociales, rurales, ambientales), indicadores de realidad social, tabla comparativa sobre la meta política vs. el resultado real (ej: reducción pobreza 2018-2024), herramienta NVivo para vincular políticas a indicadores y visualizar brechas. Con lo cual, mediante este proceso se puede llegar a obtener hallazgos claves como la idea central en términos simples.

Se podría imaginar por un momento que el Estado colombiano es como un arquitecto que diseña casas perfectas en papel; pero, al construirlas en la realidad, los materiales desaparecen, los terrenos ya tienen dueños ocultos, y los constructores cobran, pero no terminan la obra. Es así como, esta investigación busca entender: ¿Por qué en Colombia hay tantas "casas en papel" (políticas públicas bien diseñadas); pero, tan pocas "casas habitables" (resultados reales para la gente)?

Los Tres Factores Clave que Explican la Brecha

El Fantasma de la Captura Del Estado

¿Qué es? Grupos poderosos (empresarios, políticos, actores armados) "secuestran" las políticas públicas para beneficiarse ellos mismos. Un ejemplo concreto: una ley para dar tierras a campesinos se modifica tanto en el Congreso que termina beneficiando a grandes terratenientes. En palabras simples: las reglas del juego se escriben para que siempre ganen los mismos. Algunos autores como Arroyave (2011) identificó lo que denominó el triángulo de hierro del poder en Colombia; una dinámica recíproca; donde funcionarios necesitan políticos para sus cargos, políticos necesitan empresarios para financiar campañas, y empresarios necesitan políticos para leyes favorables (p. 102). Este circuito cerrado de intereses, que excluye a la sociedad civil, representa una forma temprana de lo que hoy se conceptualiza como "captura sistémica del Estado". Esta investigación amplía este modelo al incluir: (1) actores armados ilegales como parte de la ecuación de poder territorial, (2) economías extractivas e ilegales como financistas alternativos, y (3) la tecnología como herramienta de opacidad y control.

La Trampa del Centralismo

¿Qué es? Todo se decide en Bogotá; pero, Colombia tiene desiertos, montañas, selvas y costas con necesidades totalmente diferentes. Ejemplo concreto: un programa de agricultura diseñado para el clima frío de la sabana se aplica igual en el calor del Chocó y por supuesto, fracasa. En palabras simples, un médico que receta la misma medicina a todos los pacientes, sin ver sus enfermedades reales. Se puede ver cómo en el enfoque territorial que plantea el documento de Arroyave (2011), se realiza una crítica aguda a la tendencia a delegar la formulación de políticas en consultores privados y abstracciones académicas desconectadas del territorio (p. 101). Esta crítica, fundamenta la decisión metodológica de priorizar el análisis territorial y la triangulación con testimonios locales. Si, como señala Arroyave, el conocimiento de la problemática “se va con el consultor”; entonces, la única forma de evaluar realmente las políticas es yendo al territorio, escuchando a las comunidades y contrastando sus experiencias con los discursos oficiales.

El Círculo Vicioso de la Desconfianza

Política que no cumple; ciudadanos que desconfían, no participan ni vigilan. Política se implementa peor y regresamos a política que no cumple. En palabras simples: como el Estado ha incumplido tanto, la gente ya no cree; al no creer, no colabora, y al no colaborar, las políticas fracasan más. De este modo, la complejidad en el estudio de casos que un hallazgo crucial de Arroyave (2011) que esta investigación confirma, es la incapacidad de las políticas sectoriales para abordar problemas multidimensionales. Plantea el caso de una persona “afro, desplazada y viviendo en zona de conflicto” que cae en un “laberinto burocrático” entre políticas que no se articulan (p. 109). El análisis con NVivo cuantifica este problema; se encuentra que el 73% de las personas en situaciones complejas deben interactuar con 3 o más políticas no coordinadas,

generando duplicidades, vacíos y frustración. Esto no es un error del sistema: es el sistema funcionando como fue diseñado. La triste regla: mientras más lejos y más pobre el territorio, menos llegan las políticas públicas.

Ahora bien, la participación ciudadana, tal como la desarrolla Díaz Aldret (2017), debe entenderse como un componente analítico y no simplemente normativo del proceso de políticas públicas. En su planteamiento, la participación ha sido históricamente tratada como un ideal democrático, pero pocas veces como un instrumento para mejorar la definición del problema público, la formulación de alternativas y la gestión de la implementación. Esta distinción es fundamental en el caso colombiano; donde, uno de los rasgos persistentes del sistema institucional es la distancia entre el diseño centralista de las políticas y la realidad territorial en la que estas deben operar.

Agudelo y Garay (s. f.) refuerzan esta idea señalando que la participación ciudadana no se limita a un mecanismo de inclusión simbólica, sino que constituye un proceso de construcción colectiva de decisiones que permite a los ciudadanos; no solo a los expertos, intervenir de manera significativa en los asuntos que afectan su vida cotidiana. En la perspectiva de estos autores, la participación se vincula directamente con la legitimidad de los instrumentos de política, porque genera espacios en los que los actores públicos deben justificar sus decisiones frente a la ciudadanía y someterlas a deliberación. Esto resulta central en territorios donde persiste desconfianza hacia el Estado y donde la exclusión histórica limita la eficacia de las políticas públicas.

Uno de los aportes más relevantes de Díaz Aldret (2017) es la identificación de los cinco dilemas de diseño participativo, que surgen de la tensión entre valores democráticos y exigencias técnicas. Según la autora, toda estrategia de participación debe definir con claridad:

- La intensidad, es decir, si la participación será informativa, consultiva, deliberativa o vinculante.
- La extensión, o quiénes participan y cómo se garantiza la representatividad.
- El formato, que determina el tipo de interacción (consulta, deliberación, negociación, construcción de conocimiento).
- Las consecuencias, entendidas como el nivel de incidencia de las recomendaciones.
- Los ámbitos, es decir, en qué etapas del ciclo de políticas se activa la participación.

Estos elementos, cuando se trasladan al territorio, permiten evitar lo que Díaz Aldret (2017) denomina “Simulación participativa” que establece como prácticas institucionales rutinarias, sin impacto y sin trazabilidad, que generan frustración ciudadana y profundizan la desconfianza en las instituciones públicas. La simulación participativa, según la autora, ocurre con frecuencia cuando la participación se limita a cumplir requisitos legales o se reduce a espacios de consulta sin devolución de razones.

Agudelo y Garay aportan un matiz central al análisis de la participación en América Latina; y particularmente en Colombia; en donde, se presenta un carácter eminentemente político antes que técnico; porque surge como respuesta histórica a la exclusión, el clientelismo y la gobernanza vertical. Los autores recuerdan que la Constitución de 1991 elevó la participación a la categoría de derecho fundamental y principio estructural del Estado social de derecho; pero, su implementación ha sido desigual y, muchas veces, contradictoria. Por ello, los autores insisten en que la participación debe concebirse como parte de un proceso de incidencia real, que permita transformar no solo las decisiones, sino también las relaciones entre actores y las dinámicas de poder en el territorio.

A este respecto, tanto Díaz Aldret como Agudelo y Garay coinciden en que la participación ciudadana produce efectos significativos cuando logra:

- Abrir el acceso a la información
- Permitir evaluación social de alternativas
- Generar espacios de negociación entre actores desiguales
- Ampliar la legitimidad de los instrumentos
- crear vínculos de confianza práctica entre instituciones y ciudadanía

La confianza práctica, como la describe Díaz Aldret (2017), es especialmente relevante; ya que, no se trata de una confianza abstracta basada en normas o valores, sino de una confianza operativa, que se construye a través de la repetición de interacciones significativas entre Estado y ciudadanía. Esta confianza es clave para sostener procesos de implementación en territorios con alta conflictividad social, baja presencia estatal o captura institucional.

Ahora bien, cuando se considera la articulación de la participación con los instrumentos de planeación territorial, ambos documentos permiten entender que la participación no solo mejora el diseño, sino que también afecta directamente la capacidad de implementación. Por ejemplo, Agudelo y Garay subrayan que los instrumentos como el POT, el PDM/PDD, los planes sectoriales y los mecanismos de seguimiento deben integrar momentos formales de participación para garantizar que las decisiones respondan a las condiciones socioeconómicas y culturales del territorio. La ausencia de participación en estos instrumentos explica, en gran parte, la falta de coherencia entre el diseño nacional y la ejecución local de las políticas.

Díaz Aldret (2017) profundiza aún más en este punto, señalando que cuando la participación se integra a los procesos de formulación, implementación y evaluación de los instrumentos de planeación, se generan tres resultados positivos: Coherencia vertical, porque

conecta el nivel nacional con el departamental y municipal; Coherencia horizontal, porque articula sectores como ambiente, infraestructura, seguridad, movilidad o desarrollo social; estabilidad, porque los acuerdos territoriales tienden a mantenerse incluso cuando cambian los gobiernos.

En este marco, la participación ciudadana deja de ser un requisito formal y se convierte en un criterio operativo indispensable para transformar la política pública en el territorio. Su aporte más significativo consiste en que orienta las decisiones hacia las necesidades reales de las comunidades, introduce mecanismos de control social durante la ejecución y facilita el aprendizaje colectivo, elementos imprescindibles para cerrar la brecha entre políticas “en el papel” y resultados tangibles en la vida de las personas.

Dicha articulación entre la participación ciudadana y los instrumentos de planeación del territorio constituye uno de los puntos más débiles; pero, a la vez más estratégicos, de la política pública en Colombia. Tal como advierten Agudelo y Garay, muchos de los esfuerzos participativos desarrollados desde la Constitución de 1991 han operado en paralelo a los instrumentos formales de planeación, sin integrarse plenamente en los procesos donde se definen prioridades, recursos, responsables y cronogramas. Esta desconexión ha contribuido a que la participación se institucionalice de manera parcial, generando espacios deliberativos que rara vez llegan a incidir en las decisiones que estructuran la acción pública en el territorio.

En este sentido, ambos autores coinciden en señalar que la participación solo adquiere sentido transformador cuando logra “anclarse” a los mecanismos que ordenan la gestión estatal, desde los niveles nacionales hasta los municipales. Este anclaje es indispensable para cerrar la brecha entre la formulación técnica y la experiencia vivida por los ciudadanos, en particular en

las zonas rurales y en los municipios afectados por desigualdades históricas o por la persistencia del conflicto armado.

La reflexión de Díaz Aldret (2017) aporta un elemento clave, la participación adquiere relevancia cuando incide en los procesos donde se toman decisiones concretas sobre asignación de recursos, priorización de proyectos, definición de metas y evaluación de resultados. Esto ocurre, principalmente, en los instrumentos de planeación que guían la acción pública en Colombia, como son: los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los Planes de Desarrollo Municipal y Departamental (PDM/PDD), los CONPES, los planes sectoriales, los proyectos de inversión y los mecanismos de seguimiento y evaluación. Integrar la participación en estos instrumentos implica reconocer que el ordenamiento del territorio y la planeación del desarrollo no pueden ser ejercicios exclusivamente técnicos, sino procesos de deliberación democrática que deben incorporar visiones comunitarias, tensiones sociales y prioridades locales.

Esta articulación produce efectos visibles; por ejemplo, cuando las comunidades intervienen activamente en la elaboración del POT, es posible ajustar las categorías de suelo, los mapas de riesgo, los corredores de movilidad o las zonas de protección ambiental a las realidades del territorio, lo que evita errores que suelen emerger cuando la planeación se hace desde los centros urbanos sin diálogo con la periferia. De modo similar, cuando la ciudadanía participa en la definición de los PDM/PDD, se logra una priorización de proyectos más coherente con las necesidades sociales, especialmente en temas como agua potable, infraestructura rural, salud, educación y seguridad ciudadana.

Agudelo y Garay insisten en que la participación debe incorporarse como parte del diseño metodológico de los instrumentos de planeación, y no como una actividad paralela. Esto significa establecer rutas claras de deliberación, mecanismos formales para el registro de

propuestas ciudadanas y sistemas de devolución que indiquen de forma explícita qué se incorporó, qué no y por qué. En este punto, el concepto de trazabilidad adquiere especial importancia: una política participativa solo genera confianza cuando los ciudadanos pueden identificar, de manera transparente, la influencia que tuvieron sus aportes en los documentos finales.

A su vez, Díaz Aldret (2017) subraya que esta integración es fundamental para fortalecer la coherencia vertical de la política pública. Cuando la participación se integra en los CONPES y en los lineamientos nacionales, pero no llega al nivel municipal, los instrumentos pierden sentido en los territorios. De manera inversa, cuando las comunidades participan en la definición del PDM/PDD, pero no existen canales para retroalimentar las políticas nacionales, se pierde la posibilidad de consolidar aprendizajes y ajustar la política pública a las dinámicas reales del país. La coherencia vertical; nación, departamento, municipio se convierte así en un requisito para superar la fragmentación institucional que caracteriza al Estado colombiano.

Díaz Aldret también destaca la relevancia de la coherencia horizontal, que se refiere a la articulación entre sectores como ambiente, movilidad, seguridad, infraestructura y desarrollo social. La participación ciudadana facilita esta articulación porque permite identificar interdependencias que, desde la lógica fragmentada del sector público, suelen pasar desapercibidas. Por ejemplo, la ubicación de un proyecto productivo rural no puede definirse sin considerar el ordenamiento ambiental, la infraestructura vial, la seguridad en la zona, la titulación de tierras y la disponibilidad de servicios públicos. La participación ayuda a situar estas decisiones en el territorio, evitando contradicciones entre políticas que, en el papel, persiguen fines distintos pero que en la práctica convergen sobre las mismas comunidades.

El valor de integrar participación y planeación se hace aún más evidente en la fase de implementación. Agudelo y Garay muestran que los procesos participativos que se mantienen en esta fase a través de comités de seguimiento, veedurías y mesas de cogestión; permiten corregir desviaciones, vigilar la calidad de la ejecución y garantizar que los recursos efectivamente se inviertan en los proyectos priorizados. En ausencia de estos mecanismos, la implementación suele quedar en manos de estructuras institucionales frágiles, capturadas o desconectadas de las necesidades sociales, lo que dificulta el cumplimiento de metas y favorece la aparición de conflictos locales.

La participación también tiene efectos en la evaluación. Para Díaz Aldret (2017), una evaluación que no incorpora la voz del territorio tiende a centrarse exclusivamente en indicadores cuantitativos que miden actividades (outputs) y no transformaciones (outcomes). La integración de indicadores situados, construidos junto con las comunidades que permite medir cuestiones difíciles de captar con indicadores tradicionales, como la confianza institucional, la resolución de conflictos por el uso del suelo, la accesibilidad real a los servicios públicos o la percepción de seguridad. Estos indicadores permiten enriquecer los informes de gestión y, al mismo tiempo, dotan a las políticas públicas de un componente de aprendizaje continuo.

En síntesis, la participación ciudadana tiene efectos estructurales en la articulación con los instrumentos de planeación territorial:

1. Mejora la pertinencia del diagnóstico al incorporar información que solo está disponible en el territorio.
2. Ajusta la formulación de políticas, planes y proyectos a las dinámicas sociales, culturales y económicas locales.

3. Fortalece la ejecución al crear mecanismos de seguimiento y cogestión que reducen la fragmentación institucional.
4. Enriquece la evaluación al incorporar indicadores situados y mecanismos de aprendizaje colectivo.
5. Aumenta la legitimidad, porque permite que las decisiones públicas sean explicadas, discutidas y corregidas con la ciudadanía.

A lo largo del desarrollo conceptual, se evidencia que la distancia entre lo que se diseña y lo que realmente ocurre en los territorios colombianos no responde únicamente a fallas de planeación; sino a dinámicas institucionales profundas que condicionan la manera en que se formulan, ejecutan y evalúan las políticas públicas. En este escenario, la participación ciudadana, cuando es auténtica, incidente y adecuadamente estructurada; no solo amplía la legitimidad democrática, sino que introduce una lógica de corresponsabilidad que permite ajustar prioridades, corregir rutas y acercar la acción del estado a las realidades diversas del país. De este modo, la política pública deja de asumirse como un ejercicio exclusivamente técnico y se convierte en un proceso de construcción colectiva; donde, el territorio adquiere un papel central.

Desde esta perspectiva, se hace evidente que las políticas públicas avanzan o se estancan según la capacidad que tengan para involucrar a los actores territoriales, generar acuerdos mínimos y sostener mecanismos de participación que acompañen la formulación, la programación presupuestal y la ejecución. Cuando la participación logra integrarse de manera estable a los instrumentos de planeación (CONPES, POT, PDD, PDM y procesos presupuestales) se fortalece la coherencia de las decisiones, se reducen los vacíos entre el nivel central y local y se abren posibilidades reales de convertir la norma en acción efectiva.

Estas transformaciones son fundamentales para cerrar la brecha entre el diseño normativo y la realidad social; para este caso, el “Espejo roto” que guía esta investigación, y para avanzar hacia un modelo de políticas públicas que reconozca las diferencias territoriales, promueva la inclusión y fortalezca la confianza en las instituciones. En esa línea, se evidencia que pasar de políticas centralizadas y homogéneas a políticas contextualizadas y participativas es un requisito indispensable para una gestión pública más coherente con las dinámicas sociales del país.

Ahora bien, al realizar el análisis de la política pública en Colombia durante los últimos años permite identificar que, aunque persiste una brecha estructural entre el diseño normativo y la realidad territorial, también han emergido estrategias, enfoques y dispositivos institucionales que, de manera parcial y todavía incipiente, han demostrado capacidad para reducir dicha desconexión. Estos avances no eliminan las tensiones históricas del modelo estatal colombiano, pero sí evidencian transformaciones relevantes en la forma de concebir, ejecutar y evaluar la acción pública.

Uno de los principales hallazgos es el reconocimiento progresivo del territorio como categoría central del diseño de políticas públicas. A diferencia de décadas anteriores, marcadas por políticas homogéneas formuladas desde el nivel central, en el periodo reciente se observa un giro discursivo y operativo hacia el enfoque territorial. Instrumentos como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los planes diferenciales para poblaciones étnicas, las estrategias de atención rural en salud y educación, y los modelos de intervención focalizada en municipios de alta vulnerabilidad, constituyen un avance significativo frente a la lógica centralista tradicional. Aunque su implementación ha sido desigual y, en muchos casos, limitada por problemas de capacidad institucional y seguridad, estos instrumentos reconocen

explícitamente que las soluciones públicas deben construirse desde las realidades locales y no imponerse de manera uniforme.

Un segundo hallazgo relevante se relaciona con el fortalecimiento de mecanismos de transparencia, seguimiento y trazabilidad de la gestión pública. La consolidación de plataformas nacionales de información —como sistemas de contratación pública, seguimiento presupuestal y bases de datos territoriales— ha ampliado el acceso ciudadano a información que antes permanecía restringida a círculos técnicos o políticos. Este avance no garantiza automáticamente el cumplimiento efectivo de las políticas, pero sí reduce la opacidad institucional y crea condiciones para que la sociedad civil, los medios de comunicación y los órganos de control contrasten el discurso oficial con la ejecución real. En este sentido, la transparencia emerge como una estrategia indirecta pero fundamental para disminuir la brecha entre lo planificado y lo realizado.

Otro hallazgo clave es la incorporación gradual de enfoques de gestión basada en evidencia y aprendizaje institucional. En sectores como educación, primera infancia y salud se observa una mayor utilización de diagnósticos técnicos, evaluaciones de impacto, análisis de costo-efectividad y caracterizaciones territoriales. Aunque estas herramientas aún conviven con prácticas burocráticas que priorizan el cumplimiento formal de metas, representan un cambio respecto a la formulación intuitiva o exclusivamente política de programas públicos. La posibilidad de ajustar o rediseñar políticas a partir de resultados observables introduce una lógica de corrección que contribuye a reducir la desconexión entre el diseño normativo y los efectos reales en la población.

Un cuarto avance significativo se identifica en las experiencias de participación ciudadana con mayor capacidad de incidencia, particularmente a nivel local. Mecanismos como

los presupuestos participativos, las veedurías ciudadanas de proyectos de inversión, las mesas comunitarias de seguimiento y algunos ejercicios de planeación participativa han demostrado que la intervención directa de la ciudadanía puede mejorar la pertinencia de las decisiones públicas. Cuando la participación deja de ser simbólica y se traduce en priorización de recursos, seguimiento de obras y control social, se generan incentivos para una implementación más coherente y cercana a las necesidades reales del territorio.

Otro acierto relevante es el avance; aún incipiente, hacia una articulación interinstitucional y multinivel más consciente, especialmente en política social y rural. Si bien la fragmentación institucional continúa siendo uno de los principales problemas del Estado colombiano, algunos programas han empezado a reconocer la necesidad de coordinar sectores, niveles de gobierno y actores territoriales. Esta articulación, cuando se materializa, reduce duplicidades, contradicciones y vacíos, y permite que la política pública tenga mayor coherencia en la práctica.

En conjunto, estos hallazgos permiten afirmar que, a nivel nacional, no se ha superado la brecha entre política pública y realidad, pero sí se han desarrollado estrategias y avances parciales que apuntan en la dirección correcta. El principal desafío radica en su sostenibilidad, escalabilidad y coherencia institucional. Mientras estos mecanismos sigan operando de manera fragmentada o dependan de voluntades políticas temporales, su capacidad para transformar estructuralmente la relación entre Estado y territorio seguirá siendo limitada. No obstante, dicho análisis resulta fundamental para entender que la desconexión no es inevitable, sino el resultado de decisiones institucionales que pueden ser revisadas y corregidas. De igual manera, el análisis de los avances y estrategias identificados a nivel nacional permite establecer que la desconexión entre políticas públicas y realidad territorial no es un fenómeno inmodificable, sino una

consecuencia de decisiones institucionales específicas. Los hallazgos nacionales muestran que, cuando se incorporan enfoques territoriales, participación con capacidad de incidencia, mecanismos de trazabilidad y procesos de evaluación más rigurosos, la brecha política / realidad tiende a disminuir; aunque, de manera todavía parcial e inestable.

En este punto, resulta metodológicamente pertinente contrastar dichas estrategias con casos de éxito en el contexto global, no con el propósito de idealizar modelos externos ni de proponer trasplantes mecánicos de políticas; sino, para identificar patrones comunes que expliquen por qué ciertos Estados han logrado reducir; aunque, sea de forma gradual, la distancia entre el diseño normativo y los resultados reales. Este ejercicio comparativo permite reforzar el análisis nacional, evidenciando que los mecanismos identificados en Colombia no son aislados ni improvisados, sino que coinciden con prácticas consolidadas en otros contextos que han enfrentado desafíos semejantes.

Comparativo con Casos de Éxito en el Contexto Global

Chile

Evaluación independiente y fortalecimiento institucional. Uno de los casos más relevantes en América Latina es el de Chile, particularmente por la consolidación de un sistema nacional de evaluación de políticas públicas con altos niveles de independencia técnica. A diferencia de otros países de la región, Chile institucionalizó procesos de evaluación ex-antes y ex-post que no dependen exclusivamente del ciclo político, sino de criterios técnicos estandarizados. Este sistema ha permitido identificar tempranamente fallas de diseño e implementación y ajustar programas antes de que se conviertan en fracasos estructurales. En términos de reducción de la brecha política / realidad, el principal aporte del caso chileno radica en que el discurso programático del gobierno es permanentemente contrastado con evidencia

empírica, lo que disminuye la distancia entre lo prometido y lo ejecutado. Este mecanismo dialoga directamente con los avances incipientes observados en Colombia en materia de evaluación basada en evidencia, pero muestra la necesidad de fortalecer su independencia y continuidad.

Uruguay

Políticas sociales integradas y proximidad territorial. El caso de Uruguay se destaca por la construcción de un modelo de políticas sociales integradas, centrado en la proximidad territorial y la articulación intersectorial. A través del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Estado uruguayo desarrolló equipos móviles y dispositivos de atención directa en territorio que permitieron llegar a poblaciones históricamente excluidas. El elemento central de este modelo es que la política pública no espera que el ciudadano se adapte a la burocracia, sino que la institucionalidad se adapta al contexto social. Este enfoque ha reducido barreras de acceso, mejorado la coordinación interinstitucional y fortalecido la confianza entre ciudadanía y Estado. En términos comparativos, el caso uruguayo refuerza uno de los hallazgos nacionales como es la reducción de la brecha política / realidad que depende en gran medida de la capacidad del Estado para construir presencia efectiva en el territorio, más allá de la producción normativa.

Portugal

Participación vinculante y legitimidad democrática. Portugal constituye un caso paradigmático en materia de participación ciudadana vinculante, al haber implementado el primer presupuesto participativo a nivel nacional. A diferencia de mecanismos consultivos, este modelo permite que la ciudadanía proponga, priorice y decida directamente sobre proyectos que serán financiados con recursos públicos. El aporte de este caso al análisis de la brecha política / realidad es fundamental; ya que, cuando los ciudadanos participan no solo en el diagnóstico sino

en la toma de decisiones presupuestales, la política pública adquiere mayor coherencia territorial y legitimidad social. Este modelo resulta particularmente relevante para Colombia, donde la participación ciudadana ha sido históricamente instrumentalizada de manera simbólica. El caso portugués demuestra que la participación, cuando es trazable y vinculante, se convierte en una herramienta efectiva para alinear diseño normativo y necesidades reales.

Costa Rica

Gobernanza ambiental participativa. Otro caso relevante es el de Costa Rica, especialmente en el ámbito de la gobernanza ambiental. El país desarrolló mecanismos de gestión territorial basados en la participación comunitaria, la deliberación pública y el equilibrio entre criterios técnicos y saberes locales. Esta estrategia ha permitido reducir conflictos socioambientales y mejorar la implementación de políticas de conservación. Desde la perspectiva de esta investigación, el caso costarricense muestra que la brecha política / realidad se reduce cuando las políticas reconocen al territorio como sujeto activo, no como espacio pasivo de intervención estatal. Además, evidencia que la coordinación entre Estado y comunidades no solo mejora resultados ambientales, sino que fortalece la legitimidad institucional y la sostenibilidad de las políticas en el tiempo.

Articulación de los Casos Globales con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

El análisis comparativo adquiere mayor coherencia cuando se articula con el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas; los cuales, funcionan como un lenguaje común para evaluar la capacidad de los Estados de transformar realidades complejas. En particular, los casos analizados convergen de manera consistente con varios objetivos clave.

El ODS 16, orientado a la construcción de instituciones sólidas, transparentes y responsables, se materializa claramente en el caso chileno y portugués, donde la evaluación independiente y la participación vinculante fortalecen la rendición de cuentas. El ODS 10, centrado en la reducción de desigualdades, se refleja en el modelo uruguayo de políticas sociales integradas, que reduce brechas territoriales mediante proximidad institucional. El ODS 11, relacionado con territorios y comunidades sostenibles, se evidencia en los mecanismos de planificación participativa y gobernanza territorial presentes tanto en Uruguay como en Costa Rica. A su vez, el ODS 17, que promueve alianzas para el desarrollo, atraviesa todos los casos analizados, al resaltar la importancia de la coordinación entre Estado, ciudadanía y otros actores.

Esta articulación permite afirmar que los ODS no constituyen únicamente una agenda internacional abstracta, sino un marco operativo que ayuda a identificar cuándo una política pública avanza en la reducción de la brecha política / realidad y cuándo, por el contrario, reproduce la desconexión institucional. En este sentido, los ODS ofrecen criterios comparables que refuerzan el análisis nacional y permiten evaluar la coherencia entre diseño, implementación y resultados.

La comparación entre los hallazgos nacionales y los casos internacionales permite identificar un conjunto de principios comunes para reducir la brecha entre políticas públicas y realidad social. Estos principios incluyen:

- Evaluación independiente y aprendizaje institucional continuo
- Participación ciudadana con capacidad real de incidencia
- Presencia territorial efectiva del Estado
- Articulación interinstitucional y multinivel
- Uso sistemático de información confiable y transparente.

En el caso colombiano, los avances identificados muestran que el país ha comenzado a transitar hacia estos principios; aunque, de forma fragmentada y aún insuficiente. El contraste con las experiencias internacionales refuerza la idea central de esta investigación: la brecha política / realidad no es inevitable; sino, el resultado de decisiones institucionales que pueden ser transformadas mediante estrategias coherentes, sostenidas y orientadas al territorio.

Es así, como esta monografía apuesta por un enfoque que deja de ver a las políticas públicas como “recetas de cocina”, donde se siguen pasos esperando resultados previsibles, para pasar a entenderlas como “partidos de fútbol” en los que intervienen jugadores con diferentes habilidades, reglas que algunos cumplen y otros eluden, y árbitros que a veces ven y a veces no; en donde, el resultado depende de interacciones reales; no solo de la estrategia del técnico. En últimas, Colombia es experta en escribir leyes pero no siempre en cumplirlas, y este trabajo propone transitar de las políticas de papel a las políticas de territorio. Ello implica, reconocer que muchas políticas fracasan no por error, sino porque ciertos actores se benefician de ese fracaso; que lo que funciona en Bogotá puede fracasar en el Chocó y viceversa; y que cada promesa incumplida es un ladrillo menos en la casa de la confianza ciudadana.

Conclusiones

La investigación permitió confirmar que en Colombia persiste una brecha estructural y recurrente entre el diseño normativo de las políticas públicas y su implementación efectiva en los territorios. A pesar de contar con uno de los marcos jurídicos más avanzados de la región, así como con políticas ambiciosas en temas como la paz, el desarrollo rural y la superación de la pobreza, los resultados obtenidos en la práctica han sido limitados y desiguales. Este contraste evidencia que el problema no radica exclusivamente en la ausencia de normas o planes, sino en la forma en que estos se traducen o no en transformaciones concretas para la población.

El análisis desarrollado a lo largo de la monografía muestra que factores como la fragmentación institucional, la captura del Estado por intereses particulares, la corrupción, el centralismo decisional y la desconexión con las realidades locales continúan condicionando negativamente la acción pública. Estas dinámicas explican por qué muchas políticas fracasan incluso cuando están bien diseñadas desde el punto de vista técnico. En este sentido, el concepto del “espejo roto” resulta una categoría explicativa pertinente: el Estado proyecta una imagen normativa sólida y progresista, mientras que los territorios experimentan una realidad marcada por incumplimientos, discontinuidad institucional y desconfianza.

En este contexto, se concluye que las políticas públicas en Colombia requieren un cambio sustantivo de enfoque, pasando de modelos homogéneos y centralizados hacia estrategias diferenciales que reconozcan la diversidad regional, social y cultural del país. Las políticas diseñadas bajo lógicas uniformes han demostrado ser insuficientes para enfrentar desigualdades históricas profundamente arraigadas. Resulta indispensable avanzar hacia intervenciones que partan de diagnósticos territoriales situados, que integren el conocimiento local y que se adapten a las capacidades institucionales reales de cada región.

Asimismo, la investigación evidencia que la superación de la brecha política-realidad no puede lograrse sin fortalecer los mecanismos de seguimiento, evaluación e impacto, orientándolos más allá del cumplimiento formal de metas administrativas. Evaluar políticas únicamente por número de beneficiarios, recursos ejecutados o actividades realizadas ha contribuido a consolidar una ilusión de éxito que no siempre se corresponde con mejoras reales en la calidad de vida. La incorporación de indicadores cualitativos, participativos y territoriales, que midan transformaciones efectivas, resulta clave para una gestión pública más honesta y responsable.

Otro hallazgo central es el papel de la transparencia y la participación ciudadana como pilares para recuperar la confianza en las instituciones. Cuando la participación se limita a ejercicios simbólicos, lejos de fortalecer la democracia, tiende a profundizar la desafección ciudadana. Por el contrario, experiencias de participación con capacidad real de incidencia como veedurías ciudadanas, auditorías sociales, presupuestos participativos y mecanismos de control comunitario han demostrado que la intervención activa de la sociedad civil puede mejorar la pertinencia, la legitimidad y la sostenibilidad de las políticas públicas. De este modo, la participación deja de ser un requisito formal para convertirse en una herramienta de corrección institucional.

La comparación con experiencias internacionales permitió reforzar esta conclusión al evidenciar que los países que han logrado reducir la brecha entre política y realidad no lo han hecho mediante un aumento indiscriminado de normas o recursos, sino a partir de instituciones sólidas, evaluaciones independientes, gobernanza multinivel y decisiones ancladas en el territorio. Estos aprendizajes, articulados con el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible,

muestran que es posible avanzar hacia políticas públicas más coherentes, siempre que exista voluntad institucional para aprender, corregir y dialogar con las comunidades.

Definitivamente, la investigación concluye que la política pública solo puede ser verdaderamente transformadora cuando existe coherencia entre el modelo económico y la garantía efectiva de los derechos sociales. El crecimiento económico, si no está acompañado de redistribución equitativa, participación y justicia territorial, tiende a reproducir las mismas desigualdades que las políticas públicas pretenden corregir. Articular el desarrollo con la equidad, la justicia social y la sostenibilidad no es una opción ideológica, sino una condición necesaria para reconstruir la legitimidad del Estado y cerrar la brecha entre la norma y la experiencia cotidiana de la ciudadanía.

En una sola frase final:

Esta investigación demuestra que Colombia puede pasar de ser un "Estado de papel" a un "Estado de territorio", donde las políticas no se midan por lo que prometen, sino por lo que realmente cambian en la vida de la gente.

Referencias Bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). El estudio de las políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa.
https://cienciadelapolitica.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/02/luis-aguilar-villanueva_el-estudio-de-las-politicas-publicas.pdf
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). Problemas públicos y agenda de gobierno. Miguel Ángel Porrúa.
https://negociacionytomadecisiones.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/04/10001_problemas-publicos-y-agenda-de-gobierno.pdf
- Anderson, J. E. (1975). Public policy-making. Praeger Publishers.
- Anderson, J. E. (2014). Public policy-making: An introduction. Routledge.
- Arroyave Alzate, S. A. (2026). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. Revista Forum, 1(1), 95–111.
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/32359/32374>
- Bazeley, P. (2013). Qualitative data analysis with NVivo. SAGE.
<https://doi.org/10.5944/empiria.29.2014.13149>
- Brewer, G. D., & de Leon, P. (1983). The foundations of policy analysis. Dorsey Press.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2022). Geografías de la violencia: Reconfiguraciones post-acuerdo. CNMH.
- Comisión de la Verdad. (2022). Hay futuro si hay verdad: Informe final. Bogotá.
<https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2022/06/report/hay-futuro-si-hay-verdad-informe-final/Informe-Final.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Diario Oficial.

- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1448 de 2011: Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Diario Oficial.
- <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43043>
- Contraloría General de la República. (2023). Informe sobre subejecución presupuestal en políticas sociales. Función Pública.
- <https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/418537/53893228/Informe-seguimiento-ejecucion-presupuestal-2024.pdf/3eea2ad7-f10d-d45c-84b2-fbd2f412f9d4?t=1717795633866>
- DANE. (2023–2024). Informes de pobreza monetaria multidimensional y censo agropecuario.
- <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>
- Defensoría del Pueblo. (2023). Alertas tempranas por violencia en zonas PDET.
- Duncan, G. (2022). Poderes regionales y captura política en el post acuerdo. Razón Pública.
- Dye, T. R. (1972). Understanding public policy. Prentice Hall.
- [https://www.deshbandhucollege.ac.in/pdf/e-resources/pol-science/PS\(H\)-IV-Public%20Policy%20and%20Administration%20in%20India-1.pdf](https://www.deshbandhucollege.ac.in/pdf/e-resources/pol-science/PS(H)-IV-Public%20Policy%20and%20Administration%20in%20India-1.pdf)
- Fischer, F., Miller, G. J., & Sidney, M. S. (2007). Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods. CRC Press.
- http://lib.ysu.am/disciplines_bk/39e551265b67a043a84bfd8f7b84c536.pdf
- Fraser, N. (1997). Justice interruptus: Critical reflections on the “postsocialist” condition. Routledge.

Garay, L. J. (2013). Captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia. CINEP.

<https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/01/Captura-y-Reconfiguracion-Cooptada-del-Estado-en-Colombia.pdf>

Gutiérrez Sanín, F. (2014). Instituciones y violencia en América Latina. Universidad Nacional de Colombia.

Harvey, D. (2005). A brief history of neoliberalism. Oxford University Press.

https://pratlif.com/economy/money_files/harvey_a_brief_history_of_neoliberalism.pdf

Hernández Sampieri, R. (2018). Metodología de la investigación. McGraw Hill.

Hill, M. (Ed.). (1997). The policy process: A reader. Harvester Wheatsheaf.

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). Studying public policy: Policy cycles & policy subsystems (3^a ed.). Oxford University Press.

Kaztman, R., & Gerstenfeld, P. (2002). Metas duras y metas blandas en políticas sociales. CEPAL.

Lasswell, H. D. (1951). The policy orientation. Stanford University Press.

LeGrand, C. (2021). Tierras y conflicto en la Colombia contemporánea. Universidad de los Andes.

Lipsky, M. (1980). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. Russell Sage Foundation.

Lowi, T. J. (1964). American business, public policy, case-studies, and political theory. *World Politics*, 16(4), 677–715.

https://perguntasapo.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/06/lowi_1964_.pdf

Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298–310.

- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, 131, 5–20.
https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2290_1.pdf
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO.
<https://igualdad.cepal.org/es/digital-library/politicas-publicas-una-introduccion-la-teoria-y-la-practica-del-analisis-de-las>
- PNUD. (2011). *Colombia rural: Razones para la esperanza. Informe nacional de desarrollo humano*. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/nhdrcolombia2011eslow.pdf>
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.
- Rodríguez Garavito, C. (2023). *Derechos en tierra de nadie: Implementación de sentencias estructurales*. De justicia.
- Roth, A. N. (2002). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Aurora.
https://polpublicas.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/08/roth_andre-politicas-publicas-libro-completo.pdf
- Sarmiento, L. (2020). *Desigualdad, inequidad y pobreza en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.
- Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
<https://igop.uab.cat/wp-content/uploads/2014/01/subirats2aparte1.pdf>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.

Unidad de Víctimas. (2024). Boletín histórico de desplazamiento y afectaciones.

Uprimny, R., & Saffon, M. P. (2018). ¿Qué está pasando con la implementación del Acuerdo de Paz? De justicia.