

# **A PROPÓSITO DEL “TRINOMIO IMPERFECTO” POLÍTICAS PÚBLICAS, PLANEACIÓN Y TERRITORIO.**

**Algunas reflexiones sobre el desarrollo de un esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio fundamentado en la interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas**

JEAN-FRANÇOIS JOLLY\*

Trabajo preparado para su presentación en el VII° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

Subárea de trabajo: Administración pública y políticas pública

Mesa temática: Políticas públicas, planificación y territorio

Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

---

\* Economista, experto en planificación urbana y regional, doctor en estudios de las sociedades latinoamericanas, profesor asociado, Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. [jjolly@javeriana.edu.co](mailto:jjolly@javeriana.edu.co); [fafois.jolly@gmail.com](mailto:fafois.jolly@gmail.com). Este documento debe mucho a las discusiones que se dieron en el seno del Grupo de investigación interfacultades “Políticas urbanas” de la Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá con las estudiantes tanto de la Maestría en Planeación Urbana y Regional- MPUR- de la Facultad de Arquitectura y Diseño como de la Carrera de Ciencia política y de la Maestría en Política Social- MPS- de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales que desarrollaron con su autor sus trabajos de grado.

La referencia que se hace al álgebra en el título [de la] presente [ponencia...] es un recurso metafórico para expresar las intrincadas relaciones que se plantean entre los elementos que componen el trinomio. Por definición, los elementos de un polinomio son irreducibles entre sí y el calificativo de imperfecto se refiere a la dificultad de encontrar la fórmula de dependencia. Como se hace evidente en el desarrollo de [la ponencia...] no es la intención sugerir que se encontró una fórmula para resolver la relación óptima del conjunto, por el contrario, como lo explica este séptimo caso, a veces, no hay factorización posible.

Sabina Gómez Puentes, *Un trinomio imperfecto: territorio, planeación e instituciones: Un acercamiento a propósito del manejo territorial en Colombia*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, pág. 7.

## RESUMEN

Este ponencia tiene como propósito presentar algunas reflexiones a partir de los avances que ha tenido el Grupo de investigación Interfacultades (Arquitectura y Ciencia política) “Políticas urbanas” de la Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá en cuanto al desarrollo de un (nuevo...) esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio fundamentado en la interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas (“sistema socio territorial” de Monnet) desde su presentación por el autor en el VI° Congreso de ALACIP de Quito en 2012 (Jolly, 2012). Después de recordar los nueve “consideraciones” o ideas fundamentales de la propuesta de esquema y su relación con el esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio elaborado en 2007 (Jolly, 2007) y con la planeación, el autor presenta los avances y resultados *tanto conceptuales como instrumentales* de las utilidades de esta propuesta que han realizado miembros del Grupo.

Para el efecto, se apoya en trabajos tanto presentados en esta Mesa temática sobre *Un esquema de análisis de las trayectorias de las políticas públicas en el territorio* (Bejarano, 2013), *La formulación de la política social de salud pública desde un enfoque socio-territorial temporal a partir de los instrumentos de planificación* (Martínez, 2013) y *La territorialización de la acción pública y el enfoque institucionalista: algunos elementos de análisis y su pertinencia en los procesos de construcción de región y áreas metropolitanas en Colombia* (Gómez, 2013) como en otros relativos a instrumentos de planificación e implementación de la política pública de revitalización de los territorios, las acciones territoriales fundamentadas en un enfoque de derechos humanos y el análisis cognitivo del referencial de las instituciones distritales frente a la política pública urbana del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) de Bogotá. Finalmente, se presentan perspectivas e interrogantes que plantean el desarrollo del esquema en cuanto a sus aspectos analíticos y a sus utilidades normativas e instrumentales como manera de entender mejor las complejas interrelaciones entre políticas públicas, planeación y territorio y responder así a los retos de la territorialización de la acción pública “desde abajo y del “despliegue territorial” de las políticas públicas formuladas “desde arriba”.

### 1. ANTÍFONA O CONSIDERACIÓN PRELIMINAR: EL PORQUÉ DEL CAMBIO DEL TÍTULO...

En el precedente Congreso de ALACIP que tuvo lugar en Quito del 12 al 14 de junio de 2012, el presente ponente (Jolly, 2012: 2-3) presentó

... algunos elementos de una nueva propuesta de esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio que articule (...) la interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas planteada por Jérôme Monnet (2019) (...) con la propuesta de esquema de análisis de las políticas públicas que figura en obras anteriores (Jolly, 2007, integrada en Jolly, 2010) (...) [con el] propósito [de] socializar los avances que ha tenido su autor en cuanto al análisis de las políticas públicas en el territorio y de su territorialización desde la publicación de dichas obras.

Así mismo, después de presentar nueve “consideraciones” o ideas fundamentales de la propuesta de esquema y su relación con la propuesta de esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio elaborado en 2007 (Jolly, 2007), el autor dedicaba la 4ª sección de su ponencia a presentar “Unas primeras utilizaciones de la nueva propuesta de esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio” que se realizaron

...en el marco del Grupo de investigación interfacultades “Políticas urbanas” de la Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá [porque] el autor ha dirigido cuatro investigaciones que constituyen ejemplos de la utilización de la propuesta anterior de esquema para el análisis de diversas políticas públicas en el territorio (Jolly, 2012: 12).

Cabe indicar que, conforme a unos de los “tres principios fundamentales” de dicho grupo, “hacer que los estudiantes de pre y de posgrado sean partícipes de la experiencia investigativa” (Jolly, 2013: 1), las “consideraciones” de la nueva propuesta de esquema nacieron, en realidad, de una “discusión dialéctica” con cuatro estudiantes, tanto de la Maestría en Planeación Urbana y Regional- MPUR- de la Facultad de Arquitectura y Diseño (1) como de la Carrera de Ciencia política (2) y de la Maestría en Política Social- MPS- (1) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales que desarrollaron con su autor sus trabajos de grado.

Ahora bien, siguiendo entonces la lógica de este proceso de construcción de conocimiento “en bucle”, el ponente ha decidido ajustar el título que había propuesto para esta ponencia, introduciendo dos modificaciones: *considerar el conjunto políticas públicas, planeación y territorio como un “trinomio imperfecto”* y *sustituir las palabras “algunas reflexiones a partir” a las palabras “primer balance”*.

La explicación de ambas modificaciones es son una forma de reconocimiento o, si se quiere, *de homenaje* a los estudiantes de los programas ya mencionados que accedieron seguir al autor de esta ponencia en el sendero, siempre lleno de aventuras y, a veces, de sorpresas, de la “construcción de conocimiento a través de la elaboración de trabajo de pre y de posgrado”. Aceptaron como lo escribe una de ellos que este guía transforme “completamente la idea inicial del proyecto para llevarlo hacia campos de mayor fecundidad y profundidad”. Aceptaron también la posibilidad de enfrentarse el día de la sustentación a la eventual incomprensión de los jurados calificadores<sup>1</sup> pero aprendieron, con creces, a oír y a recibir de los que los precedieron y a dejar el relevo, firme y promisorio, a los que les sucederán...

En esta perspectiva, el “trinomio imperfecto” que se antepuso al título principal retoma la reflexión de una de estos estudiantes sobre la naturaleza misma del ejercicio investigativo, en general, y, en particular, de éste relativo al conjunto políticas públicas, planeación y territorio, mientras las “algunas reflexiones” que introducen el subtítulo

---

<sup>1</sup> A propósito, no resisto a la tentación de evocar la reacción indignada de un colega cuando presenté la “Ponencia de Quito” sobre cómo se me ocurría, en una “ponencia científica”, citar a estudiantes de pregrado...

son mucho más apropiadas para resumir el esfuerzo realizado estos últimos 15 meses que el “primer balance” inicial que evoca un análisis sistemático, contable y “científico”, por cierto necesario, pero demasiado frío...

## **2. UN RECORDARÉIS DE LAS “CONSIDERACIONES” O IDEAS FUNDAMENTALES DE LA PROPUESTA DE ESQUEMA Y SU RELACIÓN CON EL ESQUEMA DE ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL TERRITORIO Y CON LA PLANEACIÓN “À LA MATUS”**

Antes de presentar algunas reflexiones hechas a partir del desarrollo de la propuesta de esquema, conviene por cierto recordar las “consideraciones” o ideas fundamentales de la sobre las cuales descansa y su relación, de un lado con el esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio y de otro, con la planeación “à la Matus”.

### 2.1 Las nueve “consideraciones” o ideas fundamentales de la propuesta de esquema

De las reflexiones de Monnet sobre el sistema socio territorial y la interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización, y del esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio y de la territorialización de la acción pública elaborado anteriormente (Jolly, 2007, integrado en Jolly, 2010), se sacaron las nueve “consideraciones” o ideas fundamentales siguientes que, “unidas, constituyen el esbozo de una nueva propuesta” (Jolly, 2012:10-12):

1. *“Como consecuencia de la primera bucle (ver las flechas verdes en el gráfico 1) las políticas públicas territoriales pueden ser entendidas como una territorialización, es decir, como el conjunto de acciones que se ejercen sobre un espacio material (territorio) y actualizan el sistema de valores que las fundamentan (territorialidad), sistema que, a su vez, estructura las representaciones y significados de este territorio, el cual, in fine, condiciona materialmente las acciones que se pueden ejercer sobre él, es decir, la territorialización.*
2. *Como consecuencia de la segunda bucle (ver las flechas azules en el gráfico 1), las políticas públicas territoriales ‘producen y definen’ el territorio, el cual, a su vez, materializa los valores (capital territorial) base de la territorialidad que van a condicionar socialmente las acciones que se puede ejercer sobre éste.*
3. *En términos dinámicos, es decir, considerando diferentes periodos sucesivos de tiempo, es posible entonces examinar cómo las políticas públicas territoriales han sucesivamente producido y definido el territorio y reconstruir estos sucesivos procesos de producción y de definición del territorio. Así mismo, es posible reconstruir los condicionamientos que un territorio dado ha fijado para la formulación y la implementación de políticas territoriales o para la territorialización de políticas públicas nacionales.*
4. *De lo anterior se deduce la posibilidad de analizar rupturas, desfases, conflictos entre los dos tipos de bucle, de un lado, y entre los diferentes periodos en cada bucle o, inclusive, entre periodo de un bucle y otro periodo de otro bucle.*

La territorialidad entendida como ‘un sistema de valores que unos actores sociales le asignan a un territorio determinado’ y que según Monnet condiciona socialmente las acciones que dichos actores pueden ejercer sobre este territorio, es decir, la territorialización, *puede considerarse como un ‘referencial territorial’ ‘à la Muller’*, es decir, como

*...una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Es en referencia a esta imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: este conjunto de imágenes es “el referencial de la política pública” (cursivas originales (Muller, 2010: 115).*

5. Así podrá decirse en la perspectiva mulleriana que el referencial territorial que sostiene la territorialización *‘puede descomponerse en tres elementos: el referencial global [territorial], el referencial sectorial [territorial] y unos operadores de transacción que definen lo que llamaremos la Relación global-sectorial [territorial] (RGS[T]’ (Muller, 2010: 118).*
6. Si según Muller (2010: 55) puede hablarse de lógica territorial o territorialidad cuando ‘la intervención pública se organiza alrededor de un lógica específica de regulación [...], la lógica territorial u horizontal’, entonces es posible plantear que la territorialización ‘à la Monnet’ supone que los actores que la ejercen actúen según una lógica territorial.

Gráfico 1

La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización según Monnet



Fuente Roa (2011b: 2).

7. Según el esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio elaborado por Jolly (2010) y resumido en una subsección anterior, el modo de gobierno que corresponde entonces a una territorialización ‘à la Monnet’ es la *gobernancia de los territorios*.

8. Tomando en cuenta que, según el mismo esquema, de una parte la territorialización de la acción pública supone tanto la formulación y la implementación de políticas públicas ‘definidas en el mismo territorio’ como la territorialización de políticas públicas definidas ‘desde arriba’, es decir, lo que Pedro Medellín (2003) llama ‘el despliegue territorial’, y, de otra, que las políticas públicas son *híbridas* en cuanto tanto a su lógica de regulación como a su modo de gobierno, es posible *evidenciar los conflictos que van a nacer entre las diferentes lógicas de regulación y, por ende, los diferentes modos de gobierno* según los cuales actuarán los actores involucrados en procesos de territorialización.
9. Así mismo, será posible evidenciar *los conflictos que nacen entre* lo que podría llamarse siguiendo a Muller el ‘*referencial territorial sectorial*’ o siguiendo a Monnet la “territorialidad sectorial”, que proviene de los actores que actúan según una lógica territorial pero en cuanto a un sector específico, y el ‘*referencial sectorial territorial*’, o la ‘sectorialidad territorial’, que es el hecho de actores que actúan según una lógica sectorial pero que deben ‘territorializar’ su acción”.

## 2.2 Consideraciones sobre los instrumentos de planificación y la planeación “à la Matus”

Aun cuando la propuesta de esquema presentada en Quito no hacía referencia *explícita* a la planeación, todos los avances y resultados tanto conceptuales como instrumentales de las utilidades de esta propuesta desarrollados en el seno del Grupo de investigación “Políticas urbanas” se refieren a la planeación o a la planificación en dos sentidos:

- Unos, los elaborados en el marco de la Maestría en Política Social o de la Carrera de Ciencia Política, a la hora de realizar el análisis cognitivo de las políticas públicas y de explicitar el referencial, no toman como categoría de análisis los actores sino *los instrumentos de planificación*, ya sea *territorial* (POT y sus derivados), *general* (Plan de Desarrollo nacional), *sectorial* (por ejemplo, el Plan Nacional de Salud o un Documento CONPES sobre la movilidad), *territorialo-sectorial* (por ejemplo, el Plan Maestro de Equipamiento de Salud de Bogotá) o *sectorialo-territorial* (por ejemplo, el Plan sectorial de salud de Medellín).
- Otros, los elaborados en el marco de la Maestría en Planeación Urbana y Regional, además de lo que hacen los primeros, adoptan explícitamente *los principios de la planificación situacional estratégica* de Carlos Matus (1987) y, sobre todo, los *adaptan a la planeación territorial*.

Si bien la adaptación a la planeación territorial hace parte de los avances y resultados, conviene recordar los principios de la planificación estratégica situacional de Carlos Matus (1987, 1992).

Como bien lo indica el título del libro faro de Matus, *Política, planificación y gobierno*, podría decirse que la planificación es según el autor *la bisagra entre un proyecto político y el acto de gobernar*. En términos del mismo Matus citado por Roa (2011: 17), “la planeación es el proceso que permite *mediar* entre la Política - o los ideales definidos-, y el gobierno o las acciones emprendidas para alcanzarlos” (cursivas mías), de tal manera que la planificación es “un cálculo que precede y preside la acción”. “Él

que planifica gobierna y él que gobierna planifica” es, quizás, la frase que mejor resume la tesis de Carlos Matus. Su propuesta de “planificación estratégica situacional” parte de hacer evidentes las limitaciones de lo que él ha llamado la “planeación normativa”. En efecto, su revisión de la planeación en América Latina lo lleva a identificar que esta ha estado basada en la norma, en un deber ser, que poco se basa en la realidad social del continente y anota

...los magros resultados de la planeación en América Latina deben buscarse en el mencionado supuesto de base de la planeación normativa que por un lado conduce a un **concepto restringido de planificación y planificador**, y por el otro, conduce a una planeación tecnocrática que se aísla de la *planeación política y del proceso de gobierno*. (Matus, 1987: 93. Negrillas originales, cursivas añadidas).

No aislar la planeación política del proceso de gobierno es entonces según Matus la clave para poder planificar<sup>2</sup>. Las principales diferencias entre la planeación normativa y la planeación situacional está resumidas en la Tabla 1 elaborada por Catalina Bejarano (2012:156) a partir de Matus (1987,1992).

Tabla 1. Diferencias entre la planeación normativa y la planeación situacional

Planificación normativa	Planificación situacional
El sujeto es diferente del objeto	El sujeto hace parte del objeto
Verdad objetiva, un diagnóstico verdadero	Diferentes verdades y explicaciones
Etapas	Situaciones
El objeto urbano sigue leyes	Los actores crean posibilidades
Cálculo normativo de un deber ser diferente a lo que tiende a ser la realidad	Diseño indicativo del deber ser, del puede ser y la voluntad de hacer
Predominio del sector y/o territorio	Integrada y coordinada
Sujeción a los límites normativos	Superación de los límites administrativos

Fuente: Bejarano (2012: 156)

Sabina Gómez (2012: 30-31) resume así el pensamiento de Carlos Matus:

Como el objeto de la planeación es la acción y no un objeto fijo, esta tendrá como referente la acción, intencional y reflexiva de otros agentes. Es decir, el *ser* es un conjunto de actores, no se refiere a objetos o estructuras fijas, sino a una *situación*, un momento enmarcado en el tiempo, en un contexto constituido por la capacidad de acción de otros. La planeación como acción dirigida tendrá que medir o por lo menos contemplar la capacidad de quienes hacen parte de la *situación*.

En efecto, como son varios los actores que coexisten en la realidad con capacidades de planificación diferenciadas habrá varias explicaciones de la realidad y todas estarán condicionadas por la **inserción particular de cada actor en dicha realidad**, es decir, por su **situación**. En consecuencia ya no es posible el diagnóstico único ni la verdad objetiva. Solo es posible una **explicación situacional**.

<sup>2</sup> Cabe recordar que Carlos Matus, ingeniero comercial chileno, fue ministro de economía de Allende, pasó dos años en la cárcel donde como lo indica en la Introducción escribió los apuntes de su libro para reflexionar sobre el porqué del fracaso del Gobierno de Allende.

La técnica de la planificación como se ha dicho tiene una parte vinculada a lo normativo, (el deber ser) que se refiere en consecuencia a una “**norma**” que **debe ser cumplida** y que ha sido fijada por diferenciación **entre lo necesario y la realidad**. Pero en sus pretensiones también está relacionada y dirigida a transformar la realidad. La planeación se ubica en lo **razonablemente posible**, el campo entre el elemento formal de la norma y el *ser* que no puede conocer objetivamente. (Matus, 1987: 50. Énfasis dentro del texto).

En consecuencia la planeación “trata de la acción intencional y reflexiva, mediante la cual el **productor** espera lograr determinados resultados en una *situación* de cooperación o conflicto con otros. La acción es una *categoría situacional*”. (Matus, 1987:100) Énfasis fuera de texto.

En el ámbito público la acción escapa del control exclusivo de un solo agente, razón por la cual cambia la función de los gobiernos: su labor consiste en regular, promover, vincular o reducir la acción de otros para lograr así la consecución de los propósitos del gobierno. Y no lo hacen directamente, sino incidiendo sobre las *situaciones*. La planificación es entonces un hecho político que tendrá que involucrar actores, valores normativos, esquemas para la cooperación y resolución de conflictos para que pueda en realidad, materializar un plan y gobernar.

Los principios del cálculo situacional y de lo razonablemente posible son los fundamentos de la propuesta de Matus, a saber, **la planificación situacional**.

### 3. AVANCES Y RESULTADOS TANTO CONCEPTUALES COMO INSTRUMENTALES DE LAS UTILIZACIONES DE ESTA PROPUESTA

En el marco del Grupo de investigación interfacultades “Políticas urbanas” de la Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá, el autor ha dirigido ocho investigaciones que constituyen avances y resultados tanto *conceptuales como instrumentales* de las utilidades de esta propuesta.

De estas ocho, tres corresponden a investigaciones que hacen objeto de una ponencia en esta misma mesa temática. Se trata de:

- *Un esquema de análisis del referencial de las políticas públicas urbanas desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno como instrumentos de acción pública y el análisis de las trayectorias de las políticas públicas en el territorio* (Bejarano, 2013, 2012).
- *La territorialización de la acción pública y el enfoque institucionalista: algunos elementos de análisis y su pertinencia en los procesos de construcción de región y áreas metropolitanas en Colombia* (Gómez, 2013, 2012).
- *La formulación de la política social de salud pública desde un enfoque socio-territorial temporal a partir de los instrumentos de planificación* (Martínez, 2013b, 2013a).

Las tres otras a las cuales se refiere esta ponencia son las siguientes<sup>3</sup>:

---

<sup>3</sup> Cabe citar dos investigaciones más que, de alguna manera, son unas “aplicaciones” de las anteriores. Son ellas: *Hacia un esquema para el análisis de la formulación de la política de infancia y adolescencia en los Planes de Desarrollo Municipales basado en el Libro III de la Ley 1098 de 2006* (Doría, 2012). *Los parques vecinales y de bolsillo en Bogotá, territorio de derecho a la ciudad. Participación ciudadana y acciones territoriales. Estudio de caso: parque vecinal La Esmeralda en la Localidad de Teusaquillo* (Talero, 2013).

- *Contextos territoriales y proyectos territoriales de revitalización. Los instrumentos de planificación como una necesidad para la implementación de la política pública de revitalización de los territorios* (De Los Ríos, 2012).
- *Hacia un esquema de análisis de la planificación el desarrollo humano y territorial. Estudiando los procesos de territorialización fundamentados en un enfoque de derechos humanos* (Cortes, 2013).
- *Análisis cognitivo del referencial de las instituciones distritales frente a la política pública urbana del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) de Bogotá 2004-2012* (Rincón, 2013).

A continuación, se presentará brevemente cada una de estas investigaciones, haciendo énfasis en los aportes específicos que cada una ha ofrecido en cuanto sucesivamente a *los avances y resultados conceptuales* y a *los avances y resultados de carácter más bien instrumental* para avanzar en la misteriosa solución de la relación del “trinomio imperfecto” que conforma el conjunto políticas públicas, planeación y territorio.

### 3.1 Avances y resultados conceptuales

#### 3.1.1 Catalina Bejarano, su esquema de análisis del referencial de las políticas públicas urbanas desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno como instrumentos de acción pública y el análisis de las trayectorias del referencial de los instrumentos de acción pública

La investigación desarrollada por Catalina Bejarano (2012, 2013) marca, sin duda alguna, un hito fundamental para avanzar en la solución de la relación del “trinomio imperfecto” que conforma el conjunto políticas públicas, planeación y territorio. Los avances conceptuales de Catalina Bejarano (2012, 2013) son de dos tipos:

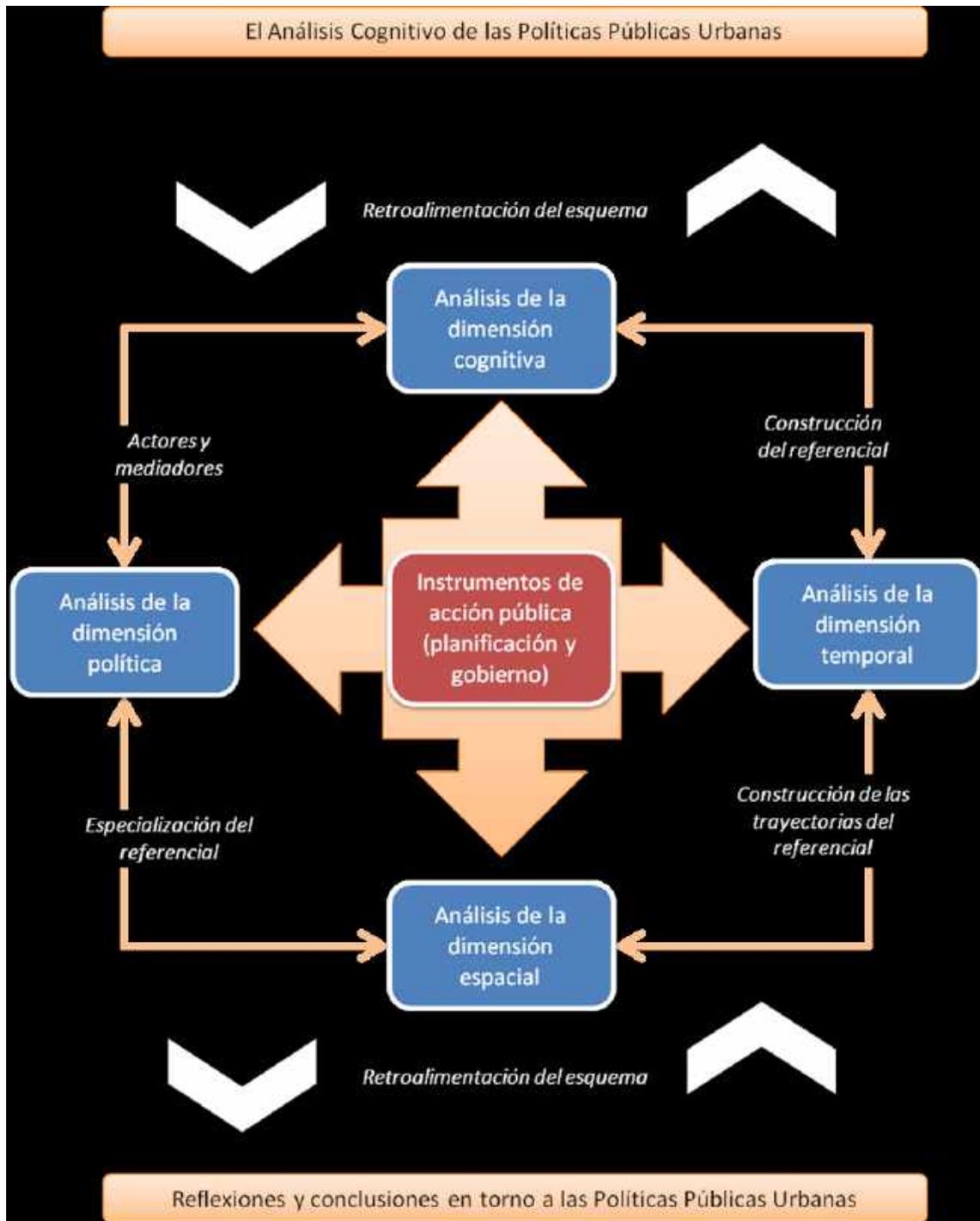
1. Proponer un *esquema de análisis del referencial de las políticas públicas urbanas desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno como instrumentos de acción pública*. Este esquema se apoya en tres pilares conceptuales: *el análisis cognitivo de las políticas públicas* de Muller (2010), *el sistema socio territorial* de Monnet (2010) y las consideraciones de Carlos Matus (1987, 1992) sobre *la planeación estratégica situacional* recordadas anteriormente.
  2. A partir de lo que puede calificarse como un “esquema general”, desarrollar uno de los elementos, el temporal, y así *conceptualizar el análisis de las trayectorias del referencial de los instrumentos de acción pública*.
- *En cuanto al esquema general* (ver Figura 1), cabe por cierto citar a la autora (Bejarano, 2012: 104-105) que, a la hora de elaborar un “resumen de los principales elementos del esquema de análisis”, indica lo siguiente:

...por un lado, se establece la centralidad de los instrumentos de acción pública como unidad de análisis de las políticas públicas de la ciudad.

Por otro lado, se ilustran las cuatro dimensiones de análisis relacionadas con los instrumentos de acción pública, que permitirán construir reflexiones y conclusiones en torno a las políticas públicas sobre alguno de los atributos o sectores de la ciudad. Así, la dimensión cognitiva permite construir el referencial de cada instrumento de acción pública, la dimensión temporal permite elaborar las trayectorias del referencial, la dimensión espacial permite espacializar el referencial en un territorio y la dimensión política permite el acercamiento a los actores y a los mediadores que inciden en la construcción del referencial.

El esquema de análisis como herramienta permitirá al investigador presentar una aproximación cognitiva de las formas de territorialización y de acción pública en el territorio en relación con el desarrollo de un sector de la ciudad de Bogotá entre 1995 y 2012.

Figura1: Resumen del esquema de análisis de la construcción del referencial de las políticas públicas urbanas desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno como instrumentos de acción pública



Fuente: Bejarano (2012: 105).

- En cuanto *al análisis de las trayectorias del referencial de los instrumentos de acción pública*, objeto de la ponencia de la autora en esta misma mesa, como bien lo indica la autora:

... la propuesta de un esquema de *análisis de las trayectorias del referencial de los instrumentos de acción pública* facilita la *identificación de los desfases, continuidades y rupturas en la construcción del referencial* de las políticas públicas urbanas. Es una metodología para observar y explicar de forma detallada los procesos (sucesivos y secuenciales) de la acción pública, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno. En ese sentido, el esquema es una propuesta para reflexionar sobre la territorialización de las ideas y sobre el origen, el contenido y los valores que sustentan las políticas públicas de la ciudad (cursivas mías). (Bejarano, 2013: 1).

En otros términos,

...habiendo definido la **territorialización** como el engranaje de 3 piñones (las *políticas públicas, la planificación y el gobierno*), es decir como un mecanismo articulado y dinámico, fue posible identificar la necesidad de abordar las relaciones entre los instrumentos de acción pública desde una perspectiva de coordinación temporal (cursivas y negrillas originales. Bejarano, 2012: 141).

El propósito de Bejarano (2013: 1) era en efecto

...proponer un esquema de análisis de las trayectorias de las políticas públicas en el territorio (...) que permita reconstruir y examinar las trayectorias de las políticas públicas en la ciudad desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno (ídem).

Para la autora,

...las trayectorias se entienden como el curso o el recorrido que, a lo largo del tiempo, han seguido el conjunto de decisiones y acciones tomadas sobre un atributo o dimensión particular en la ciudad. Desde un enfoque cognitivo, el esquema busca proporcionar los elementos para reconstruir el referencial de las políticas públicas en el sentido de Muller, es decir, la manera cómo se han formulado los problemas, cómo se han orientado las soluciones, cómo se han planteado los procedimientos y los principios centrales que han sido utilizados para concebir las decisiones y las acciones en la ciudad. Así mismo, se hace el planteamiento de relaciones de *sincronía* y de *diacronía* para el análisis temporal de los instrumentos de acción pública y la construcción de las trayectorias del referencial de las políticas públicas urbanas- PPU (ídem. Cursivas originales).

La ponencia que presenta en esta mesa temática Catalina Bejarano desarrolla reflexiones recientes sobre este esquema de análisis de las trayectorias de las políticas públicas en el territorio. La propuesta analítica de Catalina Berajano ha servido de base a varias de las 8 investigaciones realizadas en el marco del Grupo PU.

Como conclusión, es posible decir que la investigación de Catalina Bejarano, en marcada totalmente en los principios de Matus, se apoya principalmente sobre la consideración 3, esta es “la posibilidad de analizar *rupturas, desfases, conflictos* entre los dos tipos de bucle” y, secundariamente, sobre las consideraciones 4 y 5.

### 3.1.2 Sabina Gómez y el “trinomio imperfecto” territorio, planeación e instituciones

A diferencia de Catalina Bejarano que buscaba construir un esquema general de análisis del referencial de las políticas públicas urbanas desde la perspectiva de los instrumentos

de planificación y de gobierno como instrumentos de acción pública, Sabina Gómez (2012, 2013) no utiliza el análisis cognitiva des políticas públicas para conducir su reflexión porque, como bien lo indica (Gómez; 2013: 1),

...la inquietud inicial de la investigación tiene que *ver con la planeación del territorio y las políticas públicas y, más concretamente, con la relación que existe entre el territorio, la planeación territorial y la territorialización de estas últimas* (cursivas mías).

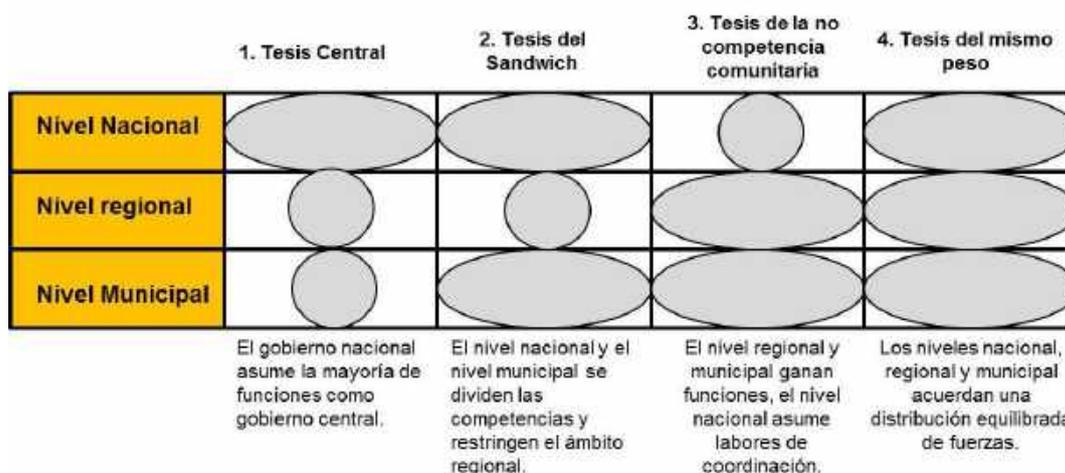
La conclusión de su reflexión, “de corte teórica” y que se refleja en el título de su investigación, es que territorio, planeación e instituciones conforman un “trinomio imperfecto”, siendo según la autora en una suerte de prologo (Gómez, 2012:7) aquella referencia al algebra un

...recurso metafórico para expresar las intrincadas relaciones que se plantean entre los elementos que componen el trinomio. Por definición, los elementos de un polinomio son irreducibles entre sí, y el calificativo de imperfecto se refiere a la dificultad de encontrar la fórmula de dependencia. Como se hace evidente en el desarrollo del trabajo, no es la intención sugerir que se encontró una fórmula para resolver la relación óptima del conjunto, por el contrario, como lo explica este séptimo caso, a veces no hay factorización posible.

El propósito de su investigación es entonces

...ofrecer elementos para entender la territorialización de la acción pública **desde el enfoque institucionalista de las políticas públicas** porque entender cómo se lleva la acción pública al territorio no es un asunto de poca relevancia, más aún si, como le explica el sistema socioterritorial de Monnet, este es, a la vez, *resultado y condicionante* de la acción (negrillas añadidas y cursivas originales. Gómez, 2013: 1).

Esquema 1. Síntesis de posibles distribuciones de competencias en el ámbito gubernamental



Fuente: Gómez (2012: 69).

Para lograr este propósito, la autora va apoyarse en otro enfoque del análisis de las políticas públicas, *el análisis institucionalista de Elinor Ostrom*. Después de una revisión a partir de Monnet de dos momentos de la planeación territorial en Colombia, la Ley 388 de 1997 y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de 2011, hace una

presentación general del enfoque institucionalista llevado a las políticas públicas del territorio a partir de Subirtas y de Ostrom, para, finalmente, ofrecer unas conclusiones respecto a la territorialización de la acción pública desde el enfoque institucionalista, teniendo como eje de reflexión la posible consolidación de un área metropolitana o ciudad-región para Bogotá.

El Esquema 1 y la Tabla 2 ilustran las reflexiones de Sabina Gómez sobre la posible consolidación de un área metropolitana o ciudad-región para Bogotá, respectivamente en cuanto a “posibles distribuciones de competencias en el ámbito gubernamental” y a “formas de territorialización de los atributos urbanos”.

Tabla 2. Formas de territorialización de los atributos urbanos

<b>Atributos urbanos</b>	<b>Territorialización</b>	
<b>Suelo urbano</b>	Usos del suelo, densificación	Aerolear
	Desconcentración urbana	Reticular
<b>Vivienda y hábitat</b>	Renovación urbana	Aerolear
	Provisión de suelo	Reticular
<b>Movilidad</b>	Provisión y distribución de equipamientos	Aerolear
	Sistemas multimodales de integración regional	Reticular
<b>Medio ambiente</b>	Zonas de conservación	Aerolear
	Funcionamiento ecosistemas	Reticular
<b>Espacio público</b>	Provisión de espacios públicos	Aerolear
<b>Servicios públicos domiciliarios y telecomunicaciones</b>	Desarrollo de infraestructura para la prestación del servicio	Reticular
<b>Seguridad alimentaria e integración rural</b>	En la producción	Aerolear
	Distribución y comercialización	Reticular

Fuente: Gómez (2012: 75)

La ponencia de Sabina Gómez presentada en esta mesa desarrolla reflexiones de la autora sobre algunos elementos de análisis de la territorialización de la acción pública y el enfoque institucionalista y su pertinencia en los procesos de construcción de región y áreas metropolitanas en Colombia.

### 3.1.3 Jorge Martínez y la formulación de la política social de salud pública desde un enfoque socio-territorial temporal a partir de los instrumentos de planificación

Jorge Martínez, quien, a diferencia de sus dos compañeras anteriores, realizó su investigación en el marco de la Maestría en Política Social, si bien toma como categoría de análisis los instrumentos de planificación, no se apoya en los principios planteados por Carlos Matus. En efecto, el objetivo de su investigación era

...proponer un esquema de análisis en salud pública desde un enfoque socio-territorial temporal, el cual se aborda *desde los instrumentos de planificación sectorial y territorial*, identificando las

concordancias, desfases, continuidad y rupturas entre estos, basándose en los determinantes en salud de la Organización Mundial de la Salud (OMS) (Martínez, 2013: 1. Cursivas añadidas).

Según el autor,

... el esquema de análisis [toma] los instrumentos de planificación como objeto de análisis, siendo éstos los que orientan las acciones tanto territoriales como sectoriales y que definen alcances y propósitos en un marco temporal. De igual manera, la lectura de los instrumentos desde un análisis cognitivo de políticas públicas permite identificar *diferentes tipos de referenciales: global, sectorial, territorial global y secterritorial*. Abordar la salud desde esta óptica constituye un avance en el entendimiento de las relaciones y de los procesos propios de un sector y de un territorio, en cuanto a la mirada de la política social de salud pública (cursivas mías).

Los principales aportes conceptuales de la investigación residen en la construcción de un “esquema general” (ver Gráfica 2) que descansa sobre “dos elementos”, el primero siendo

...el análisis cognitivo de las políticas públicas a través de instrumentos de planificación, donde este permite realizar la identificación de referenciales en cada nivel de planeación y decisión, los cuales se interpretan por medio de los niveles de percepción, valores, normas, imágenes y algoritmos [mientras el] segundo son las categorías de los determinantes intermedios en salud.

El análisis tiene tres partes. Si bien

...la primera parte del análisis se enfoca en la *coordinación sincrónica* en un momento del tiempo, para lo cual se identificarán valores, normas, algoritmos e imágenes en los referenciales en relación a las categorías definidas en los determinantes en salud, esto permite identificar las *concordancias y desfases* entre los instrumentos de planificación en diferentes niveles de decisión y bajo dos lógicas disimiles, una orientada desde la especialidad (RS) y la otra desde el territorio (RGT). El principal resultado de este proceso es identificar el grado de articulación y el desfase que se encuentra entre los referenciales y los niveles de percepción en la política social de salud pública.

[Así mismo], la tercera parte del análisis utiliza la *coordinación diacrónica* para definir los cambios en el referencia global territorial (RGT), RST y RTS, los cuales solo se perciben y se pueden identificar al transcurrir las acciones y el tiempo. En este caso se identificará la continuidad o rupturas en los niveles de percepción, identificando los cambios marginales y paulatinos que pueden llegar a ser imperceptibles, pero determinantes para la transformación social y la ampliación de las garantías al derecho a la salud (cursivas mías).

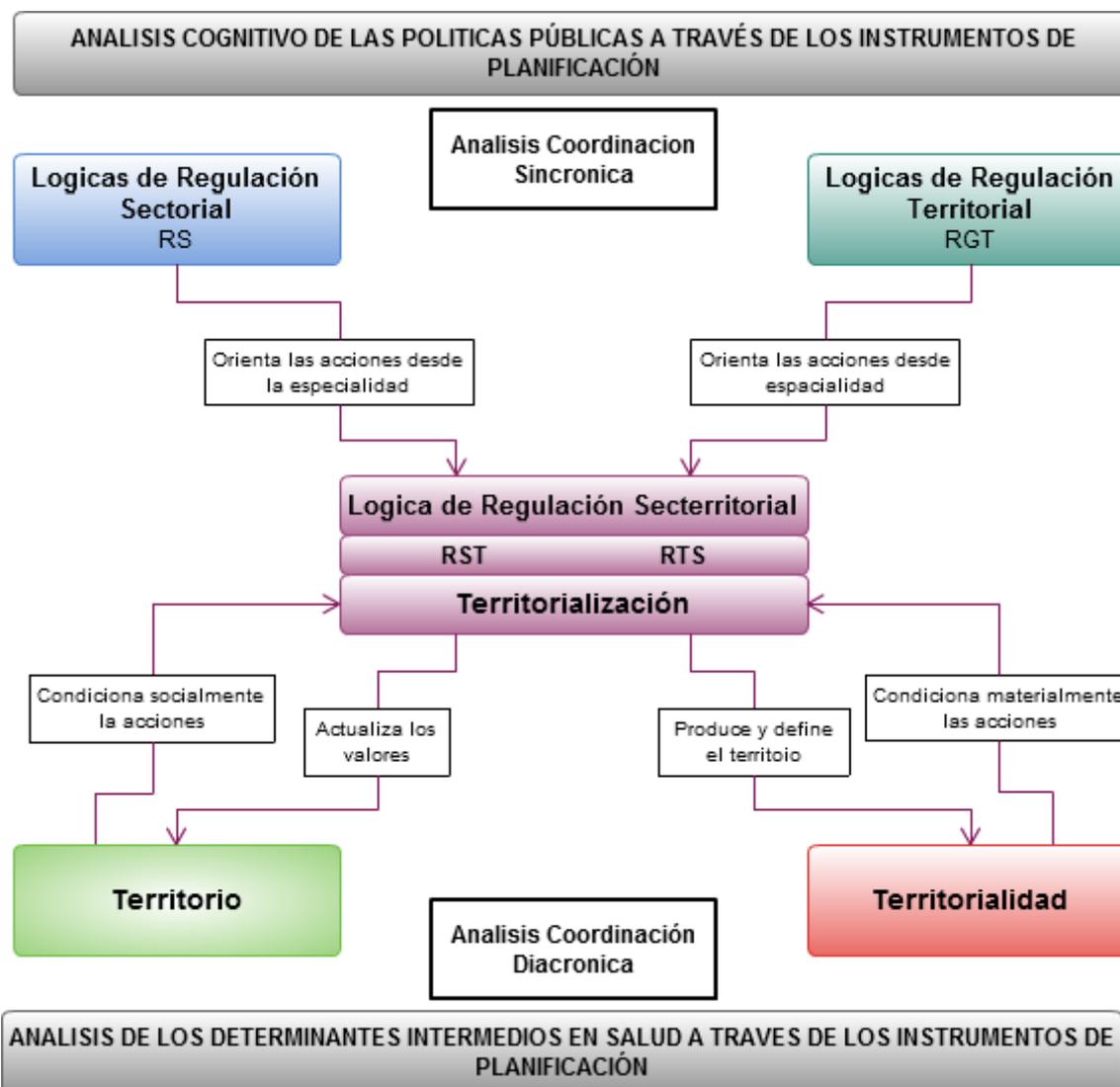
.. lo que significa concretamente apoyarse sobre el *análisis sincrónico y diacrónico de las trayectorias del referencial de los instrumentos de acción pública de Bejarano*.

Por el contrario, la segunda parte del análisis al centrarse

...en las relaciones *entre las dos lógicas* y las acciones sobre el territorio y la territorialidad [y al partir] de la secterritorialidad representada por el Referente Sectorial Territorial (RST) y el Referente Territorial Sectorial (RTS), en los cuales se puede determinar según Jolly el grado de sectorialidad o de territorialidad que este contenido en los instrumentos de planificación descritos. Esto constituye el elemento central y el articulador entre las lógicas de regulación y la interdeterminación en el territorio propuesta por Monnet

...desarrolla aspectos conceptuales nuevos que no había abordado Catalina Bejarano y toma como base y desarrolla las consideraciones 1, 4, 5 y 6 de la propuesta de esquema.

Gráfica 2  
Esquema general de análisis en salud pública desde un enfoque socio-territorial temporal



Fuente: Martínez (2012: 63).

### 3.2 Avances y resultados de carácter más bien instrumental

#### 3.2.1 Mauricio De Los Ríos y los instrumentos de planificación como una necesidad para la implementación de la política pública de revitalización de los territorios

La intención de la investigación de Mauricio De Los Ríos está bien resumida en esta citación de la Introducción (De Los Ríos, 2012:1):

...el enfoque y el interés [de esta investigación va] hacia la comprensión y el análisis de las acciones públicas en los territorios y, más específicamente, cómo las acciones públicas podrán asegurar la permanencia de los residentes actuales y el emplazamiento de nuevos residentes y empresas, que dinamicen las áreas en deterioro y subutilización de la ciudad. Lo anterior implica *identificar los instrumentos de planificación*, existentes (por ejemplo, los PTI2, OPP3 y los

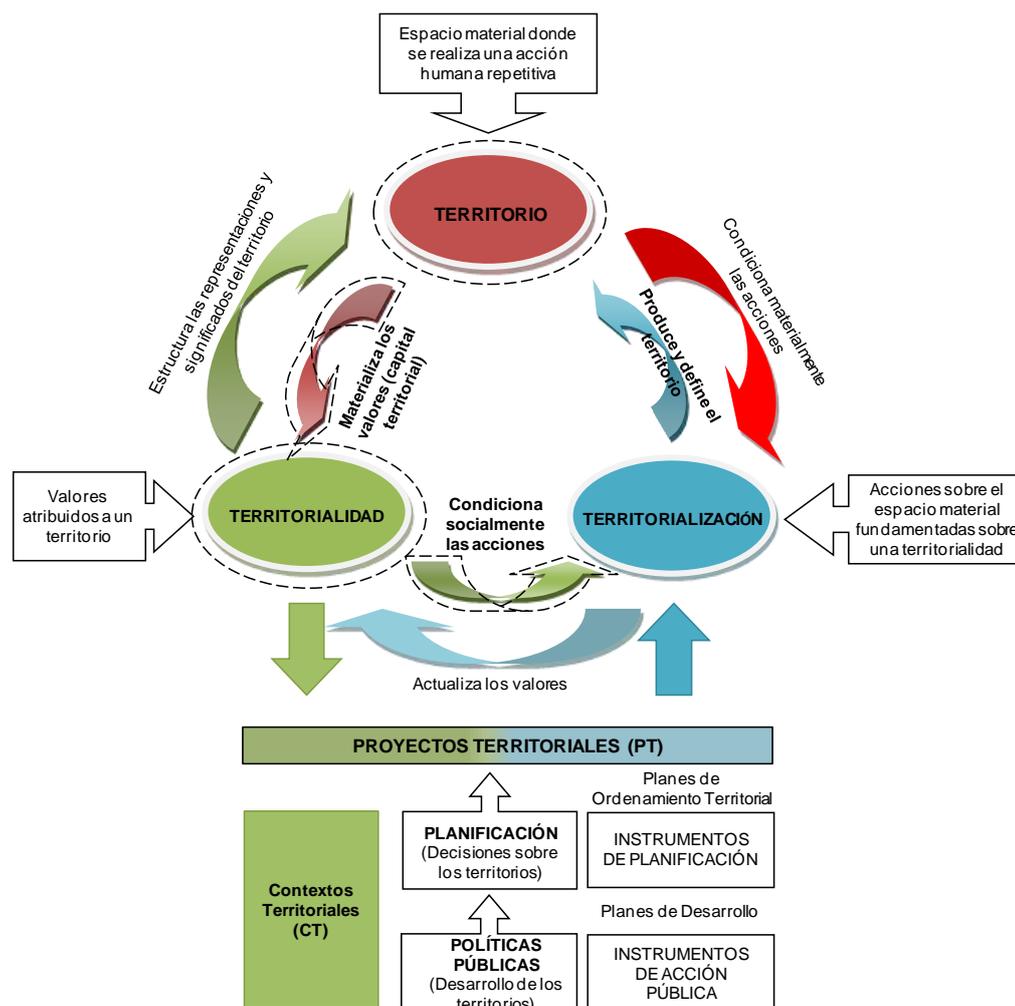
plasmados en la Ley 388 de 1997) o nuevos, que permitan que esas acciones públicas se hagan realidad (cursivas añadidas).

Mientras tanto, el párrafo siguiente de la misma Introducción explica “el meollo central” de la investigación:

Para lograr lo anterior, se partió del Sistema Socio Territorial de Jérôme Monnet, con sus tres componentes socio territoriales: Territorio, Territorialidad y Territorialización, y sus múltiples relaciones. Así, se pudo entender la acción de los instrumentos de planificación en el territorio y cómo estos mismos territorios, por sus valores particulares, definidos como *Contextos Territoriales*, pueden predeterminar o condicionar las acciones públicas territoriales de revitalización planteadas en los *Proyectos Territoriales*. Del cruce de los *Contextos Territoriales* y de los *Proyectos Territoriales* resultan diferentes combinaciones de instrumentos (cursivas originales)

La figura 3 muestra la “interpretación del sistema socio-territorial [de] Monnet aplicado a la planificación por medio de los Proyectos Territoriales” que hace De Los Ríos, mientras la figura 4 indica los “momentos de la estrategia de intervención en los

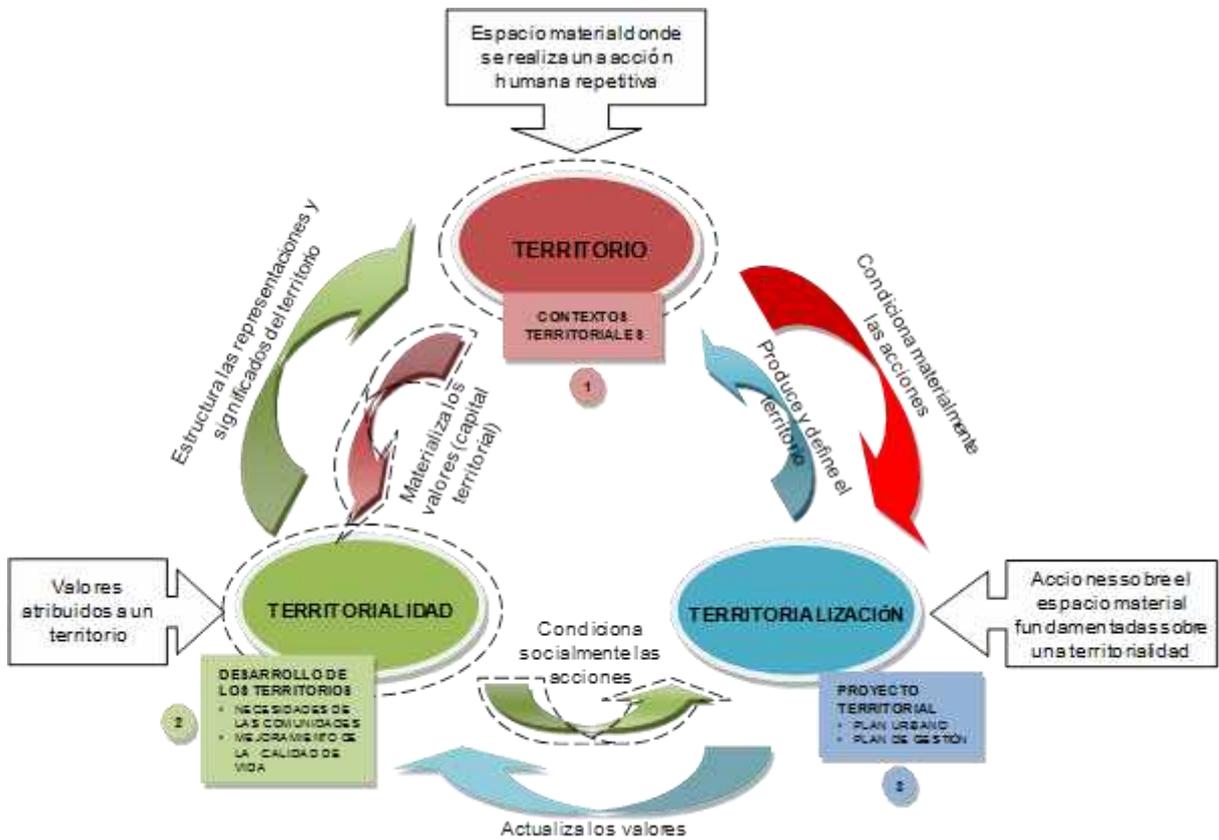
Figura3: Interpretación del sistema socio-territorial: la interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización según Monnet aplicado a la planificación por medio de los Proyectos Territoriales



Fuente: De Los Ríos (2012:37).

territorios a partir de la interpretación del sistema socio-territorial aplicado a la planificación por medio de los Proyectos Territoriales”.

Figura 4: Momentos de la estrategia de intervención en los territorios a partir de la interpretación del sistema socio-territorial aplicado a la planificación por medio de los Proyectos Territoriales.



Fuente: De Los Ríos (2012:41).

En la Tabla 3, que constituye el “núcleo central” de su investigación, De Los Ríos, Tabla 3: Modelo de matriz de los instrumentos obtenidos de la combinación entre los diferentes contextos territoriales y los proyectos territoriales de revitalización.

TIPOS DE CONTEXTOS TERRITORIALES (CTR)	PROYECTOS TERRITORIALES DE REVITALIZACIÓN - PTR			
	A	B	C	D
1	I P2_G1			
2		I P3_G2		
3			I P1_G3	
4				I P2_G1

Fuente: De Los Ríos (2012: 49).

presenta el “modelo de matriz de los instrumentos obtenidos de la combinación entre los diferentes contextos territoriales y los proyectos territoriales de revitalización”.

Según De Los Ríos (2012: 49), en esta matriz,

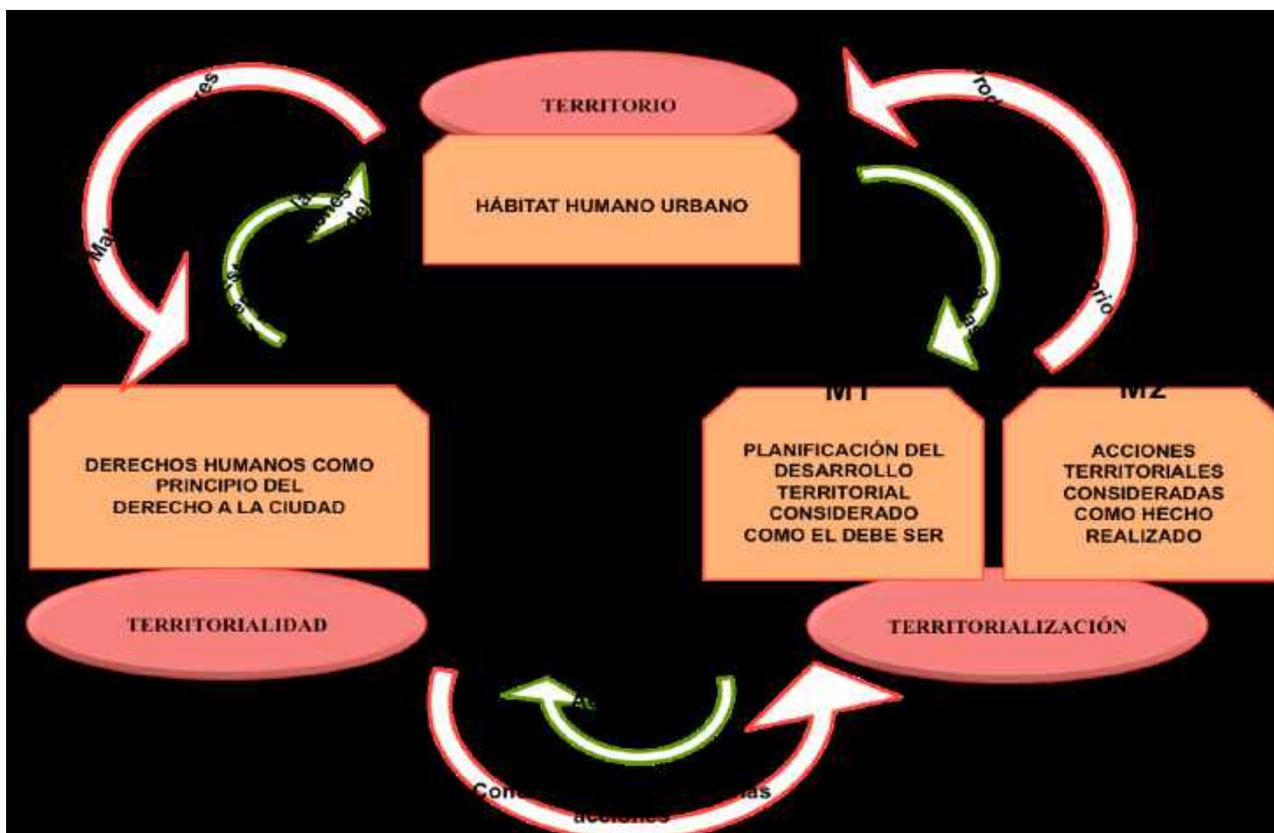
...los instrumentos (I) posibles son los de planificación (P) que definen el modelo urbanístico de los Proyectos Territoriales de Revitalización, los de gestión (G) que definen el modelo de gestión de los PTR, los de financiamiento (F) que definen la viabilidad económica de la acción pública de los PTR, y los de acción pública o gobierno (AP) que definen políticas especiales en los CT para la aplicación de los PTR. I: Instrumento; P1: De planeación tipo 1; G1: De Gestión tipo 1; F1: De Financiamiento tipo 1; AP1: De Acción Pública (Gobierno) tipo 1,

Así, el principal aporte de De Los Ríos es *establecer una cadena lógica entre política pública, instrumentos de política pública y de gobierno e instrumentos de planificación y “pensar” estos últimos como lo que hace posible y real una política pública en un territorio. Los instrumentos de planificación si son “una necesidad” para la implementación de una política pública.*

### 3.2.2 Karol Cortes y el estudio de los procesos de territorialización fundamentados en un enfoque de derechos humanos

Karol Cortes en su investigación sobre “el estudio de los procesos de territorialización fundamentados en un enfoque de derechos humanos” establece un “esquema de análisis

Figura 4: Esquema de análisis conceptual de la planificación del desarrollo territorial mediante estudio de las acciones territoriales.



Fuente: Cortes (2013: 17).

conceptual de la planificación del desarrollo territorial mediante el estudio de las acciones territoriales”.

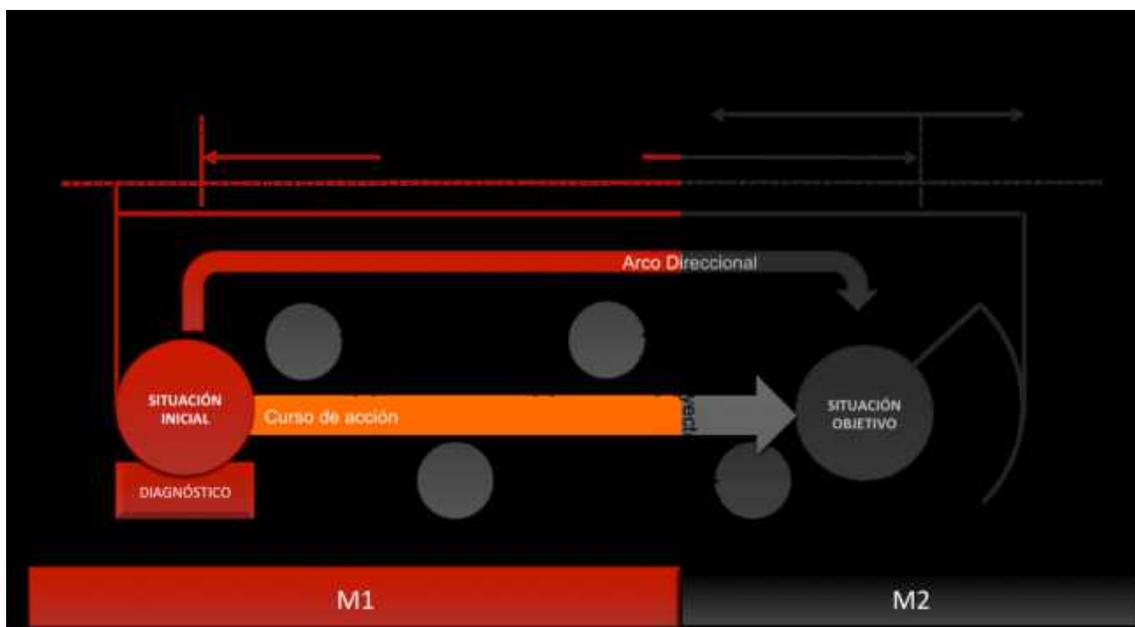
En dicho esquema (ver Figura 4), que toma como punto de partida el sistema socio territorial de Monnet, se considera (Cortes, 2013: 17)

... el territorio como el Hábitat humano urbano, los derechos humanos como principios básicos del derecho a la ciudad y sistemas de valor para la territorialidad y *dos momentos de territorialización*, enmarcando el primero dentro de los procesos de Planificación del desarrollo territorial considerados como el *debe ser* y un segundo momento correspondiente a *las acciones territoriales* consideradas *como el hecho realizado que produce modificaciones territoriales* (cursivas añadidas).

El principal aporte, de carácter a la vez conceptual e instrumental, de la investigación de Karol Cortes reside en esta distinción de “dos momentos de territorialización” y en la profundización del segundo, las “acciones territoriales” porque, según la autora (Cortes, 2013: 18),

...pensar entonces que un territorio actúa como escenario de los procesos de territorialidad y territorialización obliga examinar y analizar a profundidad las diferentes acciones territoriales, dentro del marco político y de gobernabilidad, que deberán estar inmersas en la territorialización de la planificación del desarrollo territorial y que construyen y modifican el territorio, buscando consolidar ciudades equitativas y coherentes para los habitantes y siendo un momento complementario de los procesos de planificación del desarrollo territorial.

Figura 5 Momentos de la planificación del desarrollo territorial y los arcos direccionales que la estructuran



Fuente: Cortes (2012:59).

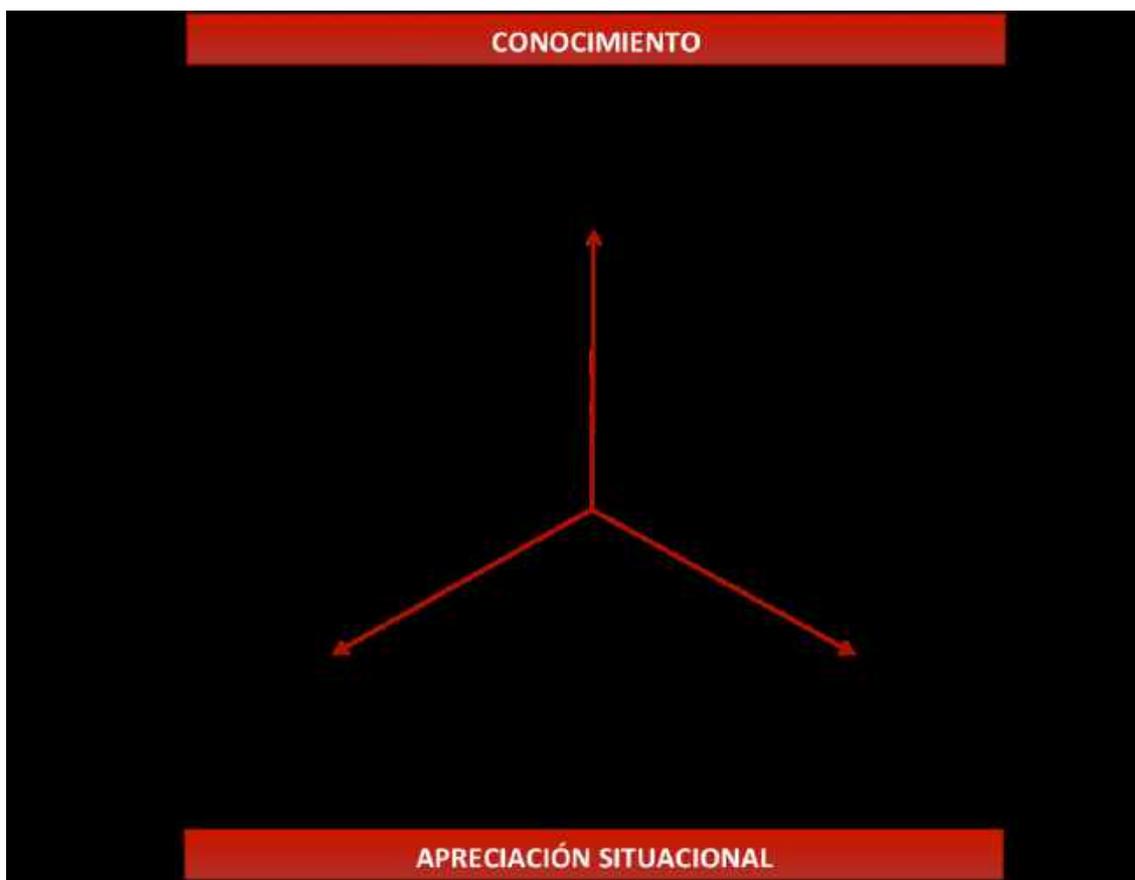
Así según Cortes (2013: 54) hay que

...plantear una distinción entre el *momento de formulación del “debe ser”*, plasmado en la planificación del desarrollo territorial, teniendo en cuenta que los Derechos Humanos y los DESC son un sistema de valor para la territorialidad, y *la implementación de las acciones territoriales*, dentro de las cuales se encuentran las acciones mismas o instrumentos que

territorializan, a partir de este sistema de valor, las transformaciones postuladas a futuro en el proceso de planificación y responsables de lograr los cambios en pro de un hábitat digno (cursivas añadidas).

Apoyándose en los desarrollos de Matus hechos por Catalina Bejarano (2013), Karol Cortes plantea respectiva en cuanto al “Momento 1” y al “Momento 2” los “momentos de la planificación del desarrollo territorial y los arcos direccionales que la estructuran “

Figura 6 Acumulación de conocimientos sobre la situación problemática o de cambio.



Fuente: Cortes (2012: 62).

(Figura 5) y la “acumulación de conocimientos sobre la situación problemática o de cambio” (Figura 6).

### 3.2.3 Jhojam Rincón y el análisis cognitivo del referencial de las instituciones distritales frente a la política pública urbana del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) de Bogotá

Según el autor, el objetivo general de la investigación “Análisis cognitivo del referencial de las instituciones distritales frente a la política pública urbana del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) de Bogotá consiste

... en realizar un ejercicio de análisis exploratorio de la política pública del Sistema Integrado de Transporte (SITP), desde las tres últimas administraciones distritales (Luis Eduardo Garzón, Samuel Moreno y Gustavo Petro), bajo el enfoque del análisis cognitivo que permita evidenciar

cómo el referencial de las instituciones distritales en lo referente a movilidad, determinó un curso de acción específico frente a la política y a la población de los terceros afectados( Rincón, 2013: 8).

Cabe por cierto citar los dos párrafos finales de las Conclusiones que el autor le da a su investigación, “trabajo de grado para optar por el título de politólogo”,:

Cabe plantear que, esta investigación solo abordó el ámbito institucional, de la política pública del SITP, expresado en el análisis del referencial de las instituciones distritales; sin embargo, queda abierta la posibilidad de continuar con la investigación a fondo sobre el referencial de la población de los terceros afectados, de quienes no existe información certera y consista sobre los efectos de ldel SITP sobre sus formas de vida.

Estas nuevas perspectivas que abre la investigación son actualmente relevantes en el contexto distrital donde las discusiones políticas entre los órganos de control político, las instancias de representación política, la ciudadanía y la administración distrital, se centran en los temas de movilidad. Al igual, este análisis permite observar la dinámica real sobre la idoneidad y efectividad de la implementación del SITP. Este tipo de investigación permite obtener información útil y reflexiva para el ejercicio de gobierno de la ciudad en torno a la acción pública en la realidad y cotidianidad de los ciudadanos, evidenciando en la actualidad la brecha, entre los planteamientos de efectividad y la coherencia de las acciones distritales (Rincón, 2013: 57)

#### **4. A MANERA DE REFLEXIONES CONCLUSIVAS: PERSPECTIVAS E INTERROGANTES QUE PLANTEAN EL DESARROLLO DEL ESQUEMA EN CUANTO A SUS ASPECTOS ANALÍTICOS Y A SUS UTILIZACIONES NORMATIVAS E INSTRUMENTALES**

Al concluir su ponencia en el VIº Congreso de ALACIP en Quito, Jolly (2012: 22) indicaba que:

...los aportes de Monnet sobre el “sistema socio territorial” y la “interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización” y las primeras reflexiones que, a partir de ellos, el autor de esta ponencia ha desarrollado en el marco del Grupo de investigación interfacultades “Políticas urbanas” de la Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá, permiten, sin duda alguna, entender mejor a la vez lo que son las políticas públicas territoriales y lo que significa e implica la territorialización de la acción pública y, así, darles a los diferentes actores involucrados en aquellas herramientas que les permitan responder de un lado, al reto de la territorialización de la acción pública “desde abajo” y, de otro, al reto del “despliegue territorial” de las políticas públicas formuladas “desde arriba”.

Es entonces posible bosquejar algunas perspectivas e interrogantes que plantean la nueva propuesta aquí esbozada, tanto en cuanto a sus *aspectos analíticos* como a sus *utilizaciones normativas*.

- *Desde el punto de vista de los aspectos analíticos*, queda por desarrollar por ejemplo la manera cómo evidenciar los conflictos que van a nacer entre las diferentes lógicas de regulación y, por ende, los diferentes modos de gobierno según los cuales actuarán los actores involucrados en procesos de territorialización.

Así mismo, falta evidenciar los conflictos que nacen entre el referencial territorial sectorial o la territorialidad sectorial que proviene de los actores que actúan según una lógica territorial pero en cuanto a un sector específico, y el referencial sectorial territorial o la sectorialidad territorial, que es el hecho de actores que actúan según una lógica sectorial pero que deben “territorializar” su acción.

- *Desde el punto de vista de las utilizaciones normativas*, las aclaraciones analíticas esbozadas arriba permitirán plantear elementos que sirvan a los *policy makers* para responder, de un lado, al reto de la territorialización de la acción pública “desde abajo” y, de otro, al reto del “despliegue territorial” de las políticas públicas formuladas “desde arriba”.

Los desarrollos hechos a la “nueva propuesta de esquema” presentados aquí responden, parcial pero significativamente, a las “perspectivas e interrogantes” planteados hace 15 meses en la Ponencia de Quito, tanto *desde el punto de vista de los aspectos analíticos* como *desde el punto de vista de las utilidades normativas*.

- En cuanto a los *aspectos analíticos*, tratados explícitamente en las investigaciones cuyos aportes son de carácter conceptual (Bejarano, Gómez, Martínez, Cortes) las respuestas son importantes. Disponer, por ejemplo, de un esquema de análisis del referencial de las políticas públicas urbanas desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno como instrumentos de acción pública como el que elaboró Catalina Bejarano y que enriqueció Jorge Martínez, constituye una herramienta fundamental para entender el por qué tanto de la acción pública territorial como de la planificación territorial. Este esquema, que permite abordar las “trayectorias del referencial de los instrumentos de acción pública”, al decir de su autora, constituye “una metodología desde un enfoque cognitivo que permite estudiar las relaciones temporales de las políticas públicas en la ciudad y sus efectos en la territorialización” (Bejarano, 2012: 141).

Con esta herramienta, sólidamente construida, una investigación ya acabada ha intentado indagar sobre “la formulación de la política de infancia y adolescencia en los Planes de Desarrollo Municipales” (Doría, 2012). Así mismo, cuatro investigaciones están en desarrollo en el Grupo PU, tres como trabajo de grado de la Maestría en Planificación Urbana y Regional, *Trayectorias de los referenciales de la planificación territorial de la política pública de Reasentamientos de Bogotá y Soacha en el caso de Altos de Cazucá desde el 2000* (David Córdoba), *Retos y desafíos del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios de Bogotá, D.C. entre 2000 y 2012* (Bárbara Cepeda), y *La política distrital de generación de suelo urbanizable para vivienda social en Bogotá desde 1998 hasta 2012 y su confluencia o divergencia con las políticas nacionales* (Andrés Montoya) y una como trabajo de grado de la Maestría en Política Social, *La ruptura del referencial de la política pública de VIS en Colombia* (María Cristina Fontecha). Cada una, al “aplicar” el esquema a situaciones concretas, va a enriquecerlo y desarrollarlo.

- Pero las investigaciones cuyos aportes son más bien de carácter instrumental, al tratar, por ejemplo, de ligar *analíticamente* política pública e instrumentos de planificación (De Los Ríos), dan también respuestas promisorias a las (posibles...) *utilidades normativas* de la propuesta de esquema... En efecto, abren un camino nuevo a los *policy makers* y a los planificadores territoriales, al permitir a ambos tener herramientas para “pensar” no solo el “debe ser” sino “*el hacer*” y el “*cómo hacer*” y, más allá, considerar con Karol Cortes estas

...acciones territoriales dentro de las cuales se encuentran las acciones mismas o instrumentos que territorializan, a partir de [un] sistema de valor, las transformaciones postuladas a futuro en el proceso de planificación y responsables de lograr los cambios.

Siguiendo esta vía, Johanna Talero (2013) ha indagado sobre “las acciones territoriales y la participación ciudadana como derecho a la ciudad en los parques de Bogotá”.

Así, ciertamente, *policy makers* y planificadores territoriales serán más capaces de responder, de un lado, al reto de la territorialización de la acción pública “desde abajo”

y, de otro, al reto del “despliegue territorial” de las políticas públicas formuladas “desde arriba”.

Queda, por cierto, mucha tarea por hacer, tarea que se transformará en retos para futuras investigaciones de este grupo de investigación y de otros, en Colombia y en América Latina. Basta citar una: *la de complementar la aproximación “desde los instrumentos” de planificación que ha sido la única desarrollada hasta hoy con una aproximación “desde los actores”*... El resultado de esta complementación y de su contrastación abrirá nuevo camino a la investigación sobre el “trinomio imperfecto” que constituye el conjunto políticas públicas, planeación y territorio, sin necesariamente, como lo anota Sabina Gómez, tener que encontrar “una fórmula para resolver la relación óptima del conjunto”...

En la espera, el deseo de este autor y, más allá, del Grupo de investigación interfacultades “Políticas urbanas” de la Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá en el marco del cual se han elaborado estas reflexiones, es que tanto la comunidad científica que trabaja en el análisis de las políticas públicas como la sociedad en general, que formula e implementa políticas públicas y planifica, critiquen, debaten este balance y, sobre todo, lo *completen con sus propias investigaciones*. He aquí la mejor remuneración que se puede esperar de un documento de reflexión.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- Bejarano M., Cat. (2013), *Un esquema de análisis de las trayectorias de las políticas públicas en el territorio*. Ponencia presentada en el VII° Congreso de ALACIP.
- \_\_\_\_\_ (2012), *Hacia un esquema para el análisis del referencial de las políticas públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumentos de acción pública*. Trabajo de grado para optar por el título de Magistra en Planeación Urbana y Regional (Jolly, J.-F., director). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá, Grupo de investigación interfacultades “Políticas urbanas”.
- Cortes S., K. Vi., (2013), *Hacia un esquema de análisis de la planificación el desarrollo humano y territorial. Estudiando los procesos de territorialización fundamentados en un enfoque de derechos humanos*. Trabajo de grado para optar por el título de Magistra en Planeación Urbana y Regional (Jolly, J.-F., director). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá, Grupo de investigación interfacultades “Políticas urbanas”.
- De Los Ríos E. Ma., (2012), *Contextos territoriales y proyectos territoriales de revitalización. Los instrumentos de planificación como una necesidad para la implementación de la política pública de revitalización de los territorios*. Trabajo de grado para optar por el título de Magister en Planeación Urbana y Regional (Jolly, J.-F., director). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá, Grupo de investigación interfacultades “Políticas urbanas”.
- Doria R., El. Ma., (2012), *Hacia un esquema para el análisis de la formulación de la política de infancia y adolescencia en los Planes de Desarrollo Municipales basado en el Libro III de la Ley 1098 de 2006*. Trabajo de grado para optar por el título de Magistra en Política Social (Jolly, J.-F., director). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá, Grupo de investigación interfacultades “Políticas urbanas”.

- Gómez P., Sa., (2013), *La territorialización de la acción pública y el enfoque institucionalista: algunos elementos de análisis y su pertinencia en los procesos de construcción de región y áreas metropolitanas en Colombia*. Ponencia presentada en el VII° Congreso de ALACIP.
- \_\_\_\_\_, (2012) *Un trinomio imperfecto: territorio, planeación e instituciones: Un acercamiento a propósito del manejo territorial en Colombia*. Trabajo de grado para optar por el título de Magistra en Planeación Urbana y Regional (Jolly, J.-F., director). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá, Grupo de investigación interfacultades “Políticas urbanas”.
- Jolly, J.-F., (2012), *La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas. Hacia una nueva propuesta de esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio*. Ponencia presentada en el VI° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Quito, 12 al 14 de junio de 2012, 24 páginas.
- \_\_\_\_\_, (2010), *Regir el territorio y gobernar los territorios. Políticas públicas de vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación*. Bogotá, D.C.: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- \_\_\_\_\_, (2007), Territorialidad y sectorialidad de las políticas públicas. Aspectos analíticos y utilidades normativas de un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio, en *Ensayos sobre políticas públicas* Jolly, Jolly, J.-F. y Cuervo, J.I., editores). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 289-349.
- Martínez C, Jo. En., (2013b), *La formulación de la política social de salud pública desde un enfoque socio-territorial temporal a partir de los instrumentos de planificación*. Ponencia presentada en el VII° Congreso de ALACIP.
- \_\_\_\_\_, (2013a), *Hacia un esquema de análisis de la formulación de la política social de salud pública desde un enfoque socio-territorial temporal a partir de los instrumentos de planificación*. Trabajo de grado para optar por el título de Magister en Planeación Urbana y Regional (Jolly, J.-F., director). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá, Grupo de investigación interfacultades “Políticas urbanas”.
- Matus, Ca., (1992), *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación Altadir
- \_\_\_\_\_, (1987), *Política, planificación y gobierno*. Santiago de Chile: Instituto latinoamericano y del caribe de planificación económica y social (ILPES).
- Medellín T., P. (2003), *Políticas públicas en países con baja institucionalización. El caso de la política de justicia en Colombia* [tesis de doctorado], París, Université de Paris III - La Sorbonne Nouvelle Paris, Institut des Hautes Études de l’Amérique Latine - IHEAL École Doctorale, 31 de enero.
- Monnet, Jé., (2010), Le territoire réticulaire en Revista *Anthopos, huellas del conocimiento*. Número 227, Abril-junio de 2010. Barcelona, España. pp. 91-104.
- Muller, P., (2010), *Las políticas públicas*, 3ª edición en español (Jolly, J.-F. y Salazar V., C., traductores). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Rincón P., Jhojam M. (2013), *Análisis cognitivo del referencial de las instituciones distritales frente a la política pública urbana del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) de Bogotá 2004-2012*. Trabajo de grado para optar al título de politólogo (Jolly, J.-F., director). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá, Grupo de investigación interfacultades “Políticas urbanas”.
- Roa B., L. P., (2011a), *La territorialidad de los derechos humanos. La planeación del desarrollo territorial, un instrumento para su territorialización*. Trabajo de grado para optar por el título de Magistra en Planeación Urbana y Regional (Jolly,

- J.-F., director). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá, Grupo de investigación interfacultades “Políticas urbanas” y Konrad Adenauer Stiftung.
- \_\_\_\_\_, (2011b), *La incorporación de los derechos humanos en el referencial de las políticas públicas de ciudad, una alternativa para la reivindicación de la dignidad humana en la ciudad*. Ponencia para el Coloquio INJAVIU 2011 “La Dignidad Humana En La Ciudad Latinoamericana: Reflexiones para un nuevo paradigma de intervención en el territorio”, Bogotá, D. C., 26 al 28 de octubre de 2011 (inédito).
  - Talero R., Jo Ca., (2013), *Los parques vecinales y de bolsillo en Bogotá, territorio de derecho a la ciudad. Participación ciudadana y acciones territoriales. Estudio de caso parque vecinal La Esmeralda en la Localidad de Teusaquillo*. Trabajo de grado para optar por el título de Magistra en Planeación Urbana y Regional (Jolly, J.-F., director). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá, Grupo de investigación interfacultades “Políticas urbanas”.