

# UN ESQUEMA DE ANÁLISIS DE LAS TRAYECTORIAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL TERRITORIO

CATALINA BEJARANO MAYORGA\*

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.

---

\* Antropóloga con Especialización en Desarrollo Local y Regional y estudios complementarios en Geografía, Arquitectura y Ciudad en la Universidad de Los Andes y Magistra en Planeación Urbana y Regional de la Pontificia Universidad Javeriana [catabejam@gmail.com](mailto:catabejam@gmail.com). Actualmente se desempeña como consultante en Ingetec S.A, empresa de consultoría ambiental donde ha desarrollado diferentes estudios de impacto ambiental para el desarrollo de infraestructura vial en el país, espacio que le ha permitido profundizar su interés por el estudio de la movilidad y el transporte como elementos estructurantes de las relaciones territoriales. La presente ponencia está basada en su trabajo de grado *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*, presentado como requisito parcial para optar por el título de Magistra en Planeación Urbana y Regional de la Pontificia Universidad Javeriana bajo la dirección de Jean-François Jolly y que recibió mención meritoria.

## Resumen

La ponencia propone un esquema de análisis 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. 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.

El esquema es una herramienta analítica que permitirá abordar los cambios del referencial de las políticas urbanas en el tiempo, con el fin de identificar relaciones de sincronización y de coordinación en diferentes escalas, a partir de los instrumentos de territorialización o de acción pública existentes. Se parte del supuesto que la discusión sobre los problemas de la ciudad si bien han permanecido en el tiempo, sus objetivos, medios, e imágenes cognitivas han cambiado en los últimos años como resultado de la articulación y concertación entre el Estado, las entidades territoriales y la sociedad civil, en su apuesta por planificar y gobernar la ciudad.

---

## INTRODUCCIÓN

El presente documento propone un *esquema de análisis o metodología para el análisis* 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. 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 el punto de vista de 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.

En otras palabras, el esquema a presentar es una herramienta analítica que permitirá abordar *los cambios del referencial* de las políticas urbanas en el tiempo, con el fin de identificar relaciones de *sincronización y de coordinación* en diferentes escalas, a partir de los instrumentos de territorialización o de acción pública existentes. Se parte del supuesto que *la discusión sobre los problemas de la ciudad si bien han permanecido en el tiempo, sus objetivos, medios, e imágenes cognitivas han cambiado en los últimos años como resultado de la articulación y concertación entre el Estado, las entidades territoriales y la sociedad civil, en su apuesta por planificar y gobernar la ciudad.*

Para ello, la explicación se dividirá en 5 partes:

La **primera parte**, corresponde a los principios generales del esquema, que reúnen y orientan las nociones básicas que deben tenerse en cuenta durante la construcción y desarrollo del mismo.

La **segunda parte**, corresponde a la identificación y descripción de los instrumentos de *planificación y de gobierno* en el territorio colombiano, entendidos como *instrumentos de acción pública*. En esta sección del esquema, se establece una metodología para acercarse a las políticas públicas territoriales desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno existentes a nivel nacional, departamental, regional y local.

La **tercera parte**, corresponde al planteamiento de *relaciones de sincronía y diacronía* para el *análisis temporal* de los instrumentos de acción pública y la construcción de las trayectorias del referencial de las políticas públicas urbanas.

La **cuarta parte**, establece la necesidad de incorporar en el análisis la *dimensión espacial* como elemento de territorialización, con el fin de construir y repensar las relaciones temporales y cognitivas identificadas a partir del análisis de los instrumentos de acción pública. Es así como se señala la necesidad de acercarse a los procesos de toma de decisiones y de implementación de un proyecto o de un programa, en el marco de una política urbana, durante un período de tiempo determinado.

Finalmente, la **quinta parte** está orientada a proponer los elementos básicos para identificar las relaciones entre los *actores sociales* y las trayectorias en la construcción del referencial de las políticas públicas urbanas, con el fin de explicar y contextualizar los conflictos, rupturas y permanencias señalados en el análisis cognitivo y temporal.

## 1. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL ESQUEMA DE ANÁLISIS

Los principios básicos del esquema de análisis reúnen el conjunto de nociones generales que orientan el desarrollo de la metodología propuesta para reconstruir y examinar *las trayectorias* de las políticas públicas en la ciudad, en un período de tiempo y en un espacio determinado, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno de la ciudad, considerándolos como instrumentos de acción pública. Para mayor comprensión, estos principios se han agrupado en *tres categorías*: principios en relación con los *instrumentos de acción pública*, principios con relación a las *dimensiones temporales y espaciales*, y principios en relación con las *dimensiones cognitiva y política* de la acción pública.

### 1.1 Principios en relación con los Instrumentos de Acción Pública como Unidad de Análisis de la Territorialización de las Políticas Públicas Urbanas

- ✓ Desde la perspectiva del *Sistema Socio Territorial* de Monnet (2010) retomado por Roa (2011) y Jolly (2012) para el análisis de las políticas públicas territoriales, se entiende el *territorio* como la *ciudad y sus relaciones internas y externas*, la *territorialidad* como el *referencial de las políticas públicas*, y la *territorialización* como el *engranaje de la acción pública*. El engranaje de la acción pública reúne el conjunto articulado y en constante movimiento de los instrumentos de acción de las *políticas públicas*, de la *planificación* y del *gobierno* para abordar al menos un atributo físico de la ciudad desde sus diferentes dimensiones sociales.

- ✓ Los *instrumentos de acción pública* no son sólo instrumentos técnicos, son, ante todo, instrumentos de *predicción*, de *decisión* y de *acción*, que suponen la necesidad de negociación entre diversos actores, ideas e intereses en un *periodo de tiempo*. Los instrumentos son herramientas portadoras de valores y se alimentan con una interpretación de lo social. Por lo tanto, no gozan de una neutralidad axiológica perfecta. Además, son productores de *representaciones específicas de los problemas de interés público*, induciendo a su problematización particular, y jerarquizando variables que pueden inclusive, implicar un sistema explicativo.
- ✓ Los *instrumentos de planificación como instrumentos de gobierno* son instrumentos de acción pública. Por lo tanto, los instrumentos para la territorialización deben comprender toda la gama de herramientas técnicas y sociales de las que se valen los gobiernos para tomar decisiones y llevar a cabo acciones sobre el territorio, entre ellas la planificación.
- ✓ El análisis de la acción pública desde la perspectiva de los instrumentos es un método para *identificar y analizar los cambios* de la misma, a través de las permanencias y de las rupturas en la construcción del referencial o de las formas de territorialidad, que sustentan los objetivos, acciones y resultados de cada uno de los instrumentos a analizar en los procesos de territorialización.

## 1.2 Principios en relación con las Dimensiones Temporales y Espaciales de la Acción Pública

- ✓ Para un óptimo funcionamiento del engranaje de acción pública o de territorialización (*Políticas Públicas, planificación y gobierno*), se requiere de *sincronización* y de *coordinación* en el tiempo y en el espacio, de todos los instrumentos de acción pública. No obstante, es importante aclarar que la sincronización y la coordinación no son relaciones perfectas ni sistemáticas, porque la territorialización supone incoherencias y contradicciones propias de la negociación de los actores.
- ✓ Se necesita de un *análisis sincrónico y diacrónico* para entender las relaciones verticales y horizontales del referencial de las políticas públicas urbanas, en un momento dado y en un período establecido. Por lo tanto, es necesario establecer unos límites temporales que permitan acotar los instrumentos a analizar, el contexto y la época. De esta manera, el esquema se centra en un *período de tiempo comprendido entre 1995 – 2012* para el contexto colombiano porque sugiere la vigencia de todos los mecanismos e instrumentos de planificación y de gobierno contruidos desde el inicio del proceso de descentralización hasta la fecha.
- ✓ La identificación de rupturas o de continuidades en las acciones secuenciales sobre el territorio, son *indicadores de coordinación* en las decisiones de gobierno y de acción sobre el territorio, en un período de tiempo establecido. Asimismo, la identificación de desfases o correspondencias en las acciones paralelas sobre el territorio, son *indicadores de sincronización* en las decisiones de gobierno y de acción sobre el territorio, a diferentes escalas.
- ✓ La territorialización implica de sincronización y coordinación entre los instrumentos a corto, mediano y largo plazo, para llevar a cabo acciones oportunas y no aisladas,

como acciones tácticas que cuenten con una visión estratégica del territorio. ***La territorialización puede generar discontinuidades espaciales y cronológicas evidentes en el territorio***, por las decisiones y acciones sucesivas y paralelas que se llevan a cabo sobre el mismo.

- ✓ Teniendo en cuenta el interés de la dimensión temporal por construir un análisis sincrónico y diacrónico de las políticas públicas, es necesario entonces, ***plantear una acción específica (proyecto o programa) en relación con algún atributo de la ciudad***. Lo anterior con el fin de poder reflexionar, cuestionar, y construir argumentos y explicaciones sobre las relaciones temporales y cognitivas identificadas en los instrumentos de acción pública entre 1995 y el 2012 en un territorio de la ciudad.

### **1.3 Principios en relación con la Dimensiones Cognitiva y Política de la Acción Pública en la ciudad**

- ✓ La ***construcción del referencial*** de las políticas públicas de la ciudad demanda la caracterización y el ordenamiento de al menos uno de los 4 niveles de percepción del referencial en cada uno de los ***instrumentos de acción pública*** a analizar. Esta construcción supone identificar los valores, las normas, los algoritmos o las imágenes creadas por los instrumentos, que soportan y conducen las acciones para alguno de los atributos urbanos, desde las ideas, los intereses y las construcciones cognitivas específicas.
- ✓ La construcción del referencial de las políticas públicas urbanas para alguno de sus atributos precisa ***identificar la relación entre el referencial territorial global*** entendido como las diferentes maneras en que se articulan y se regulan las dimensiones sociales de la ciudad para la construcción de un proyecto concertado de territorio urbano, un modelo de ordenamiento o un modelo de ciudad ***y el referencial territorial sectorial***, entendido como la lógica que soporta las acciones y actuaciones sectoriales para cada uno de los atributos urbanos, resultantes de procesos de coordinación y concertación del proyecto territorial.
- ✓ Para que el esquema de análisis tenga una direccionalidad, es necesario ***formular al menos una hipótesis*** que oriente la observación crítica sobre los instrumentos de acción pública sobre alguno de los atributos urbanos. No es necesario comprobarla o rechazarla, pero si discutirla a partir de los hallazgos.
- ✓ Es fundamental señalar que la ***contradicción*** y la ***incoherencia*** hacen parte del referencial de las políticas públicas, porque su construcción reúne diversos intereses, ideas y actores que negocian constantemente, llegan a acuerdos y/o entran en conflicto. Por lo tanto, las contradicciones e incoherencias identificadas no sólo deben ser entendidas como problemas de la territorialización, sino como elementos catalizadores e indicadores de la ***construcción social*** del territorio.
- ✓ Los indicadores ***de sincronización y de coordinación***, son libres de ***juicios de valor*** por sí mismos, ya que son sólo relaciones cognitivas y temporales establecidas entre los niveles de percepción del referencial de las políticas públicas en un período de tiempo analizado.

- ✓ Los *actores* que toman las decisiones influyen de manera decisiva en las *sincronización y coordinación* de los instrumentos, por lo cual, es necesario generar un acercamiento hacia los diferentes actores involucrados en la construcción e implementación de los instrumentos a analizar. Las ideas, intereses y valores representados en los diferentes actores pueden dar luz del peso de las decisiones tomadas en un momento dado, y la capacidad de sincronización y coordinación de los instrumentos en el tiempo.
- ✓ La *evaluación y la valoración* de los indicadores la hace el investigador dependiendo de las evidencias que encuentre en el territorio y su postura frente a las características del contexto político analizado. Por lo tanto, la valoración y la evaluación del investigador no deben concebirse como una verdad absoluta, sino como *una interpretación de la realidad útil para entenderla, con fines exploratorios*.<sup>1</sup>

## **2. EL ANÁLISIS COGNITIVO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y LOS INSTRUMENTOS DE GOBIERNO COMO INSTRUMENTOS DE ACCIÓN PÚBLICA**

A continuación se espera describir y explicar el conjunto de instrumentos de acción pública existentes en el contexto colombiano desde la perspectiva del ordenamiento territorial y el desarrollo del territorio urbano y por otro lado, introducir la dimensión cognitiva para el análisis del referencial de las políticas públicas urbanas en cada uno de ellos.

### **a. Instrumentos de Acción Pública para el Ordenamiento y el Desarrollo Territorial en la ciudad, desde la perspectiva de la Planificación y del Gobierno**

El Gobierno colombiano ha puesto a disposición de los antes territoriales un conjunto de *instrumentos de planificación* para activar el desarrollo local y en especial para apoyar la toma de *decisiones de los gobiernos* de los departamentos y los municipios del país. Es así como en los últimas décadas se han establecido instrumentos de planificación de diferente orden (nacional, departamental, municipal, distrital y local), con diferentes lógicas de acción (sectorial, territorial) y con relaciones bilaterales para la acción pública en el territorio que actúan de forma *simultánea* y de forma *sucesiva* en el tiempo.

Es importante señalar que si bien los procesos de planificación y de gobierno de las ciudades tienen su origen desde la posguerra, fue a partir de la década de los 80 y a través de los esfuerzos de *descentralización* en busca de la *autonomía de la acción* y de *gobierno de los territorios*, que se promovió y se fortaleció la creación de los instrumentos de planificación y de gobierno a nivel territorial. Así por ejemplo, en 1986 se consolidó la *idea del municipio* y se promulgó la *elección popular de Alcaldes*.

---

<sup>1</sup> Como lo señala Jolly (2009, 28) citando a Terribilini, la consecuencia del enfoque cognitivo “es que no se puede ni debe buscar, como en los enfoques positivistas, si unas hipótesis determinadas anteriormente se averiguan total o parcialmente o se rechazan. Por lo contrario, *hay que construirlas a medida que se realice el análisis*, lo que plantea el problema mayor de las interpretaciones del observador que no puede ser un observador neutral de las políticas que está observando”.

Adicionalmente, en 1991 con la proclamación de la *Constitución Política de Colombia* se crearon instrumentos como los *planes de desarrollo* y los *planes de ordenamiento territorial*, que luego fueron desarrolladas por la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo), y la Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial). Fue en este contexto, donde por primera vez se estableció la necesidad del encuentro entre la *planificación física y las políticas de desarrollo económico*, entre el POT, los Planes de Desarrollo y los Conpes para consolidar objetivos y políticas identificadas sobre el territorio.

A continuación, se **exponen los principales instrumentos de planificación y de gobierno** con los cuales cuenta la nación, los departamentos, los municipios y las ciudades de Colombia, para proyectar, decidir y actuar sobre los territorios correspondientes. Estos son: **(i)** los Planes de Desarrollo que se concretan en programas y proyectos a partir del programa de cada gobernante (presidente, gobernador o alcalde) durante su período de gobierno, **(ii)** los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) como instrumento de planificación del territorio municipal o distrital, vigente para mínimo tres períodos constitucionales, **(iii)** los Documentos Conpes como instrumentos de planificación sectorial en el territorio, **(iv)** otros documentos de planificación sectorial, regional y/o nacional.

#### **(i) El Plan de Desarrollo**

Como lo señala el DNP (2009), el Plan de Desarrollo es el *instrumento básico del proceso de planificación* en el cual se identifican los objetivos, estrategias, metas y se programan las inversiones en el corto, mediano y largo plazo para solucionar total o parcialmente los problemas identificados en un territorio específico. Si bien el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento central para la planificación del país, la Constitución de Colombia señaló en su artículo 339, que las entidades territoriales también deberían elaborar y adoptar de manera concertada sus planes de desarrollo. Así, con la expedición de la Ley 152 de 1994, por la cual se estableció la *Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*, se extendió la práctica de la planeación a los demás entes territoriales creando los *Planes Territoriales de Desarrollo* en los niveles local, municipal, distrital, departamental y nacional.

De esta manera, los Planes Territoriales son instrumentos para la gestión que incorporan el *programa de gobierno (filosofía del gobierno elegido)* y la *acción coordinada* de la planificación en las diferentes escalas de gobierno nacional, departamental, regional y local, así como de todos los sectores del municipio (IGAC, 1998). Los Planes de Desarrollo no pueden incluir con detalle el *qué* y el *cómo* de las políticas distritales o municipales, pero como lo señala Villegas (2012) dichos documentos deben *plantear, concretar y definir recursos a partir de un horizonte claro de gestión y de apuestas políticas*.

#### **(ii) El Plan de Ordenamiento Territorial (POT)**

Con la promulgación de la **Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial** se definieron los mecanismos para que el municipio en ejercicio de su autonomía, pudiera promover el ordenamiento de su territorio como una función *pública* en cuanto a la organización y la estructura político-administrativa del Estado y en cuanto a la relación de la sociedad con el territorio. En otras palabras, el *ordenamiento territorial* se concibió “*como la*

*proyección espacial de las políticas públicas de una sociedad* [...] como un intento por integrar la planeación socioeconómica con la planeación física, procurando la consecución de una estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de la política económica, social, cultural y ambiental de una sociedad” (DNP, 2009, 35) (cursivas y negrillas de la autora).

La elaboración de los *Planes de Ordenamiento Territorial (POT)* partió de la idea que el territorio debía responder y adaptarse a las expectativas de largo plazo, de manera que se justificaran las acciones adelantadas en el presente, sólo si éstas servían para lograr la consecución de los objetivos globales. Por lo anterior los POT se constituyeron en el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal o distrital, al disponer y estructurar directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que debían adoptarse para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. En relación con el ordenamiento territorial, el DNP (2009) ha señalado la necesidad de propender por una adecuada *articulación urbana-regional* de municipios y departamentos como elemento esencial para lograr el desarrollo territorial.

Es así como los POT<sup>2</sup> se han configurado como la carta de navegación de los municipios y de los distritos y como la *expresión territorial de los planes de desarrollo socio económico*. De esta manera, el establecimiento de este instrumento de acción pública ha contribuido a la creación de otros instrumentos de planeación y de gestión en la ciudad como los planes maestros, los planes zonales y los planes parciales, entre otros. Así por ejemplo, los *planes maestros* son instrumentos de planificación de segundo nivel que se encargan de detallar los *sistemas más importantes de la ciudad* y que hacen posible su funcionamiento.

### (iii) Los Documentos Conpes

Los Documentos Conpes son *instrumentos técnicos* de coordinación y de planeación por medio del cual el gobierno nacional a través del **Consejo Nacional de Política Económica y Social** (Conpes), traza líneas económicas y sociales con incidencia en los territorio regional, distrital y municipal. En ellos se realiza un análisis cuantitativo y cualitativo sobre una problemática determinada y se formulan acciones para contribuir a su solución. Los *Documentos Conpes* definen objetivos de política y articulan a las entidades en lo que concierne a las intervenciones necesarias para alcanzarlos (DNP, 2012).

### (iv) Otros instrumentos de planificación

Es importante considerar la existencia de otros instrumentos de planificación que ayudan a la gestión de los gobiernos en el territorio porque además de estar soportados sobre los planes de desarrollo, los planes de ordenamiento y los Conpes explicados anteriormente, también son instrumentos de apoyo a los mismos. Entre ellos se destaca el documento de política elaborado por el gobierno nacional *Visión Colombia II Centenario, 2019* como concertación de metas y políticas del país a largo plazo, los planes sectoriales, las agendas internas para la productividad y la competitividad y los planes regionales.

---

<sup>2</sup> También los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y los Esquemas de ordenamiento Territorial en los municipios más pequeños, y como lo determina la Ley 388 de 1997.

## **b. El análisis cognitivo de los instrumentos de acción pública de planificación y de gobierno**

Para el análisis de cada instrumento de acción pública se ha propuesto una matriz de apoyo para organizar la información relativa a los *cuatro niveles de percepción* del referencial en cada uno de los instrumentos a considerar y su relación con los retos de *competitividad, sostenibilidad, equidad y gobernabilidad* en la ciudad. Esta matriz es una herramienta para la identificación de los *valores y las normas* y la construcción de *los algoritmos y las imágenes* de cada uno de los instrumentos de acción pública, de tal manera que permitan la comparación de los mismos en un período de tiempo establecido.

Igualmente, es necesario señalar que el *análisis cognitivo* de las políticas públicas urbanas necesita de un *marco de sectorial* que lo delimite ya que, abarcar el total de las políticas públicas de la ciudad sería un trabajo muy dispendioso y no alcanzaría resultados específicos para un problema puntual de la ciudad. Por lo anterior, se recomienda tomar como punto de partida uno de los *atributos propios de la ciudad* como los servicios públicos, la vivienda, los equipamientos, el transporte y la movilidad, etc., que permitan el cuestionamiento y la reflexión académica de forma más precisa frente a los procesos de implementación de las políticas sobre un sector de la ciudad.

Una vez organizada y sistematizada la información que permita comprender los elementos básicos del referencial de cada instrumento de acción pública, será posible establecer y explicar las *similitudes* y las *diferencias* entre las ideas expuestas en cada uno de los instrumentos analizados. En otras palabras, existirá la posibilidad de identificar los *procesos cognitivos* de cada uno de los instrumentos, específicamente en la manera como se definen, se abordan, se discuten y se toman *decisiones* sobre los problemas y las *acciones* de del sector elegido en relación con la ciudad. Finalmente, este abordaje será la base documental para desarrollar un *análisis de las trayectorias del referencial de las políticas públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos de acción pública, en relación con un sector específico de la ciudad.*

Habiendo organizado, elaborado y sintetizado la información que constituye el referencial de las políticas públicas, será posible el *análisis temporal* de las ideas que soportan los instrumentos de acción pública. Esta dimensión se explica a continuación.

## **3. EL ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN TEMPORAL DE LOS INSTRUMENTOS DE ACCIÓN PÚBLICA**

La incorporación de la dimensión temporal busca apoyar el análisis cognitivo de las políticas públicas, mediante la *reconstrucción de trayectorias* que permitan identificar periodos de permanencia, de cambio, de acuerdo y conflicto, tanto en las relaciones *sincrónicas* como *diacrónicas*. Es posible afirmar que el esquema permitirá identificar y explicar la forma como se construyen, se adoptan y se cambian los instrumentos de acción pública, para producir y definir la ciudad como territorio desde la perspectiva de un sector específico. Como lo señala Jolly (2012), esta producción y esta definición del territorio están marcadas por continuidades y rupturas, así como por desfases y correspondencias, que son, en otras palabras, *indicadores de cambio* de la acción pública y de la territorialización.

El esquema se enfoca en un período de tiempo comprendido entre **1995** y **2012** para el contexto colombiano, porque supone la vigencia de todos los mecanismos e instrumentos de descentralización del país, tanto para la planificación como para el gobierno. Este período es rico en *formas de territorialización* simultáneas y secuenciales que *señala un cambio en las formas de planificar y de gobernar los territorios departamentales, municipales, distritales y locales*, demandando una coordinación entre la visión sectorial de la planificación con la visión territorial del gobierno.

Una vez abordada la dimensión cognitiva de cada uno de los instrumentos de acción pública es posible establecer sus *relaciones temporales*. Para ello es necesario analizar el conjunto de *secuencias sucesivas* y *secuencias simultáneas* de los instrumentos de acción pública en el territorio a la luz del sector o atributo urbano seleccionado. Por lo tanto, es preciso establecer diferentes tipos de *relaciones temporales* en el esquema, que den cuenta por un lado de las relaciones sucesivas o diacrónicas (horizontales) y por otro lado, de las relaciones paralelas o sincrónicas (verticales) de los instrumentos. Para ello, se han planteado dos tipos de relaciones temporales a analizar: las relaciones de *coordinación diacrónica* y las relaciones de *sincronización o de coordinación sincrónica*.

A partir de los arcos situacionales de Matus (1987), a continuación se definen y se ilustran las relaciones de **coordinación** y las relaciones de **sincronización** que se proponen como referencia para el análisis temporal de los instrumentos de acción pública.

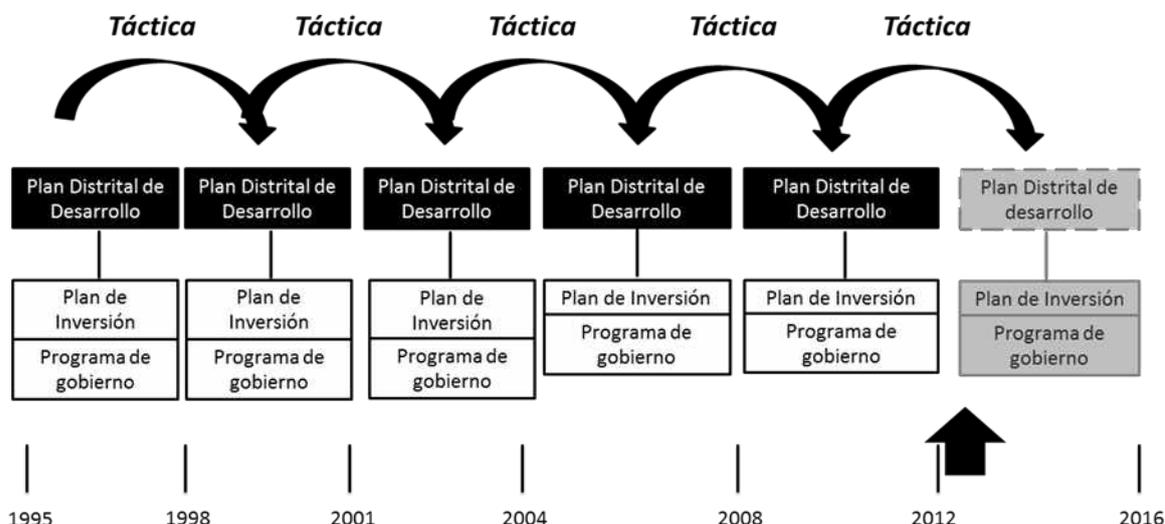
#### **a. Las Relaciones de Coordinación Diacrónica**

La coordinación diacrónica de los instrumentos de acción pública sugiere de coherencia, de enlace y de concordancia en el tiempo. Se podría decir entonces, que la coordinación diacrónica señala la necesidad de concertar “medios y esfuerzos para una acción común” (RAE, 2012). En otras palabras, significa que dos o más instrumentos están coordinados o encadenados, cuando se evidencia en los mismos, la intención de reunir esfuerzos y medios para el logro de un objetivo común. Es decir, *que cuando la construcción de los referenciales coincide en periodos diferentes de tiempo, existe coherencia de los mismos hacia un objetivo común*. La coordinación diacrónica también puede referirse a la *disposición metódica de las acciones*, o en otras palabras a la sistematización de decisiones propias de la planificación con una visión estratégica a largo plazo.

Como se muestra en la Figura 1, las relaciones de coordinación se presentan entre instrumentos de acción pública del mismo nivel en diferentes períodos de tiempo. Su grado de coordinación dependerá de los objetivos y medios trazados para el desarrollo táctico de sus acciones. Las relaciones de coordinación contribuyen a observar *continuidades o rupturas* en las decisiones y acciones entre diferentes períodos de gobierno o diferentes fases de desarrollo de los instrumentos.

En concordancia con lo anterior, los instrumentos que permiten analizar esta relación de *coordinación diacrónica* son las secuencias de *planes de desarrollo* desde la perspectiva de una de las escalas (sea nacional, departamental,

municipal, distrital o local). Es posible analizar la secuencia de *planes de ordenamiento territorial* en el tiempo ya que aunque actualmente sólo existe un plan de ordenamiento, éste ha tenido una revisión.



**Figura 1: Táctica en las relaciones de coordinación entre los instrumentos de acción pública**

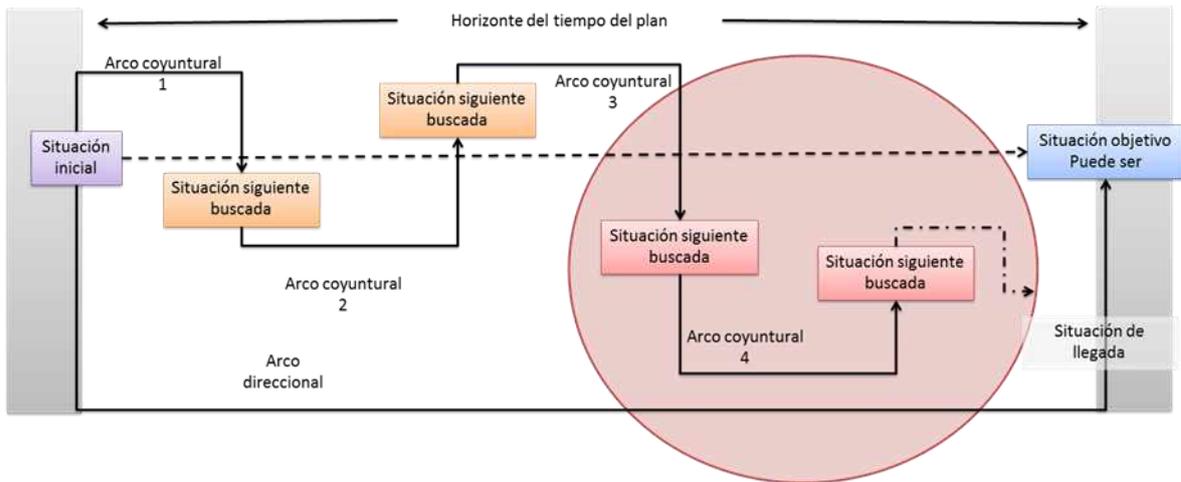
Elaboración propia (2012) partir de Matus (1987) (IGAC, CAR, GTZ, KFW, 1998).

A continuación, se explican dos ejemplos de *relaciones de coordinación diacrónica* a partir de las gráficas de los arcos situacionales de Matus. Por un lado, se presentan las *continuidades* en las relaciones de coordinación y por otro lado, las *rupturas* o discontinuidades en las mismas.

### **i. Permanencias o continuidades en las relaciones de coordinación diacrónica**

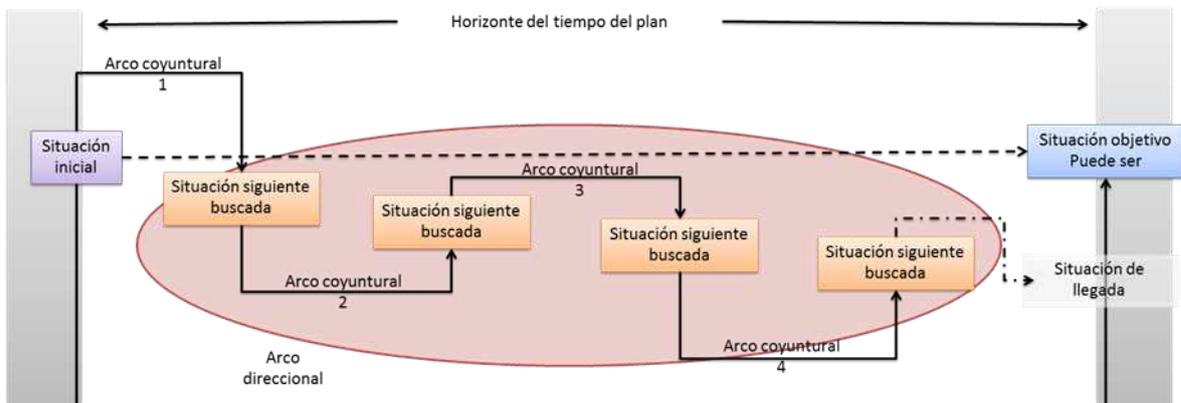
Una *continuidad* en las relaciones de coordinación diacrónica sugiere la evidencia de “proseguir lo comenzado”, “permanecer” o “seguir, y extenderse” (RAE, 2012) en una ruta de acción. En otras palabras, cuando se compara un instrumento en dos períodos de tiempo diferentes y éste (por decisión u omisión) mantiene los mismos principios, valores y objetivos, significa que entre los dos momentos de tiempo hay continuidad. En otras palabras, el análisis del *referencial* del instrumento en dos momentos diferentes y consecutivos, permite evidenciar la existencia de permanencias o de continuidades en la acción pública. Esta relación se ilustra en la Figura .

Las permanencias o continuidades pueden identificarse entre dos o más períodos de tiempo consecutivos. Es decir, que por una *decisión consciente*, o también por la *ausencia de decisión*, se identifica la intención de mantener el horizonte de las acciones que fueron comenzadas a partir de una situación inicial, como se muestra en la Figura y Figura 3. Desde la perspectiva de Matus, una continuidad como decisión consciente corresponde al resultado de un *juicio de continuidad*.



**Figura 2: Permanencias o continuidades de la territorialización entre dos momentos**  
Elaboración propia a partir de los arcos situacionales de Matus (1987).

Es importante señalar en este punto, que las continuidades por sí mismas no tienen un juicio de valor positivo, ni tampoco negativo. Por lo tanto, es necesario entender el contexto y las implicaciones en el territorio de dichas continuidades en la implementación de políticas públicas, para poder valorar y evaluar su incidencia en el logro o no de los objetivos deseados. La continuidad de “buenas decisiones” puede significar el logro o, al menos, el acercamiento a una situación deseada. En cambio, la continuidad de “malas decisiones” puede significar el descuido y el fracaso de acciones para el logro de la situación deseada. Por lo anterior, no es posible asumir las continuidades como un elemento positivo para el territorio sin conocer el contexto y el impacto de esas decisiones en el mismo.



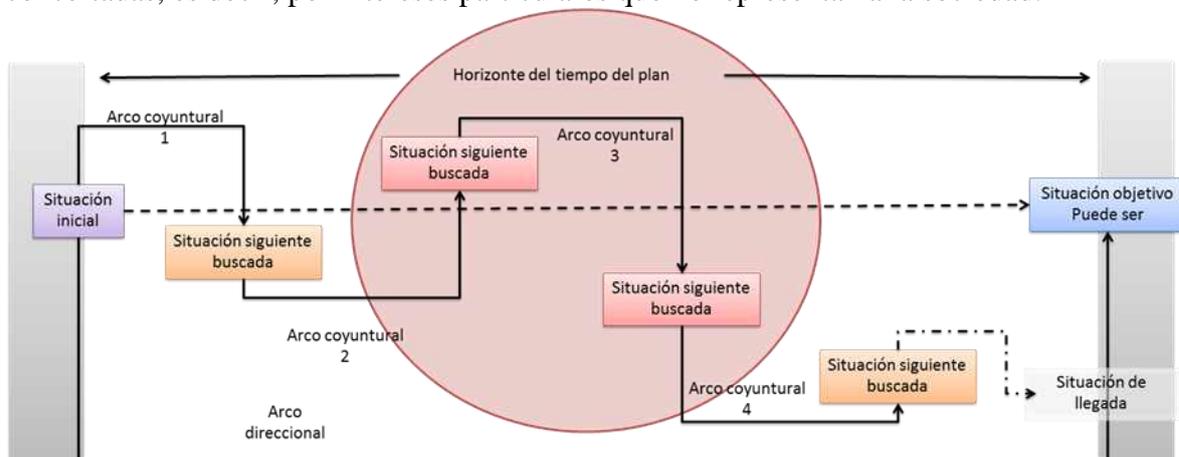
**Figura 3: Permanencias o continuidades de la territorialización sostenidas en el tiempo**  
Elaboración propia a partir de los arcos situacionales de Matus (1987).

## ii. Rupturas o discontinuidades en las relaciones de coordinación diacrónica

Por su parte, las *rupturas o discontinuidades* hacen referencia a la “acción de fragmentar un trabajo en desarrollo o a la interrupción o intermitencia de las acciones en un período de tiempo” (RAE, 2012). En otras palabras, cuando se comparan secuencialmente dos momentos de un instrumento de acción pública (por ejemplo, en dos períodos de gobierno diferente), se pueden evidenciar rupturas o discontinuidades en sus objetivos, principios y estrategias que dan cuenta de un cambio en la acción sobre el territorio. Al igual que la continuidad, la ruptura en sí misma no debe

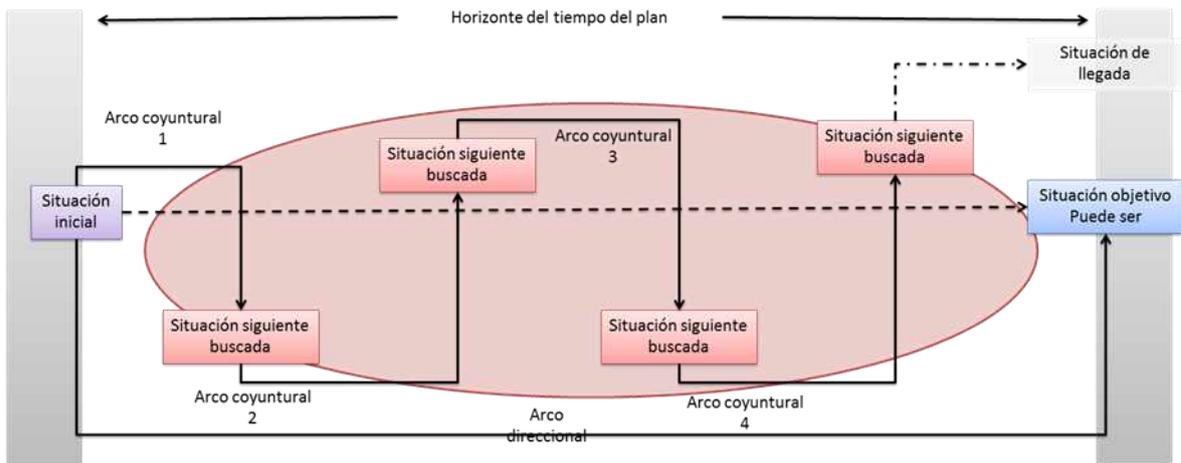
relacionarse directamente como una opción negativa, sino como un *indicador de cambio* en la manera como se abordan, discuten y se plantean las soluciones de un problema determinado. Una ruptura puede señalar un momento coyuntural en la *toma de decisiones* o un *juicio de cese o de cambio* a la Matus, para replantear los objetivos de planeación o las estrategias para la acción que no tuvieron el éxito esperado. Este caso se ilustra en la Figura .

Asimismo, una ruptura o una discontinuidad puede también dar cuenta de la decisión voluntaria de un gobierno de cambiar el rumbo de las acciones porque la situación deseada ha cambiado, o porque existen factores que dificultan la implementación de las acciones estratégicas planificadas orientadas a este fin. En ese sentido, el gobierno encargado hace un *juicio de cambio o de cese de las acciones a la Matus*, porque la evaluación de las acciones previas, justifica esa decisión. En el peor de los casos, esta ruptura puede darse por la voluntad política de un gobierno, porque cree conveniente girar el rumbo sin el respaldo de unas decisiones planificadas o concertadas, es decir, por intereses particulares que no representan a la sociedad.



**Figura 4: Rupturas o discontinuidades de la territorialización**  
Elaboración propia a partir de los arcos situacionales de Matus (1987).

Cuando estas rupturas se evidencian en varios períodos de tiempo consecutivos en el ejercicio práctico de un instrumento de acción pública, dichas rupturas pueden estar *indicando* problemas profundos en el *engranaje de la acción* sobre el territorio y la territorialización. Por un lado, estas rupturas pueden ser indicadores que evidencian debilidades en la *capacidad de gobierno o en la gobernabilidad de los sistemas* en el sentido de Matus, que hacen que los gobiernos como agentes sobre el territorio impongan un proyecto de gobierno sin mayor relación con los anteriores, o lleven a cabo acciones que no corresponden con los planes territoriales establecidos como decisiones a largo plazo. Así, pueden indicar problemas de gobernabilidad cuando son muchos los actores que ejercen presión sobre los gobiernos para que favorezcan ciertas ideas e intereses. O también, pueden indicar una limitada capacidad de gobierno porque éste no cuenta con recursos económicos, técnicos o humanos para llevar a cabo las acciones, o existe otro nivel de gobierno (superior en jerarquía) que entra en conflicto con la gestión.



**Figura 5: Rupturas o discontinuidades de forma sucesiva en la territorialización**  
Elaboración propia a partir de los arcos situacionales de Matus (1987).

Por otro lado, las rupturas pueden ser indicadores de la *debilidad de los instrumentos de planificación* a largo plazo, que no logran consolidar una visión del territorio que pueda ser alimentada por los diferentes proyectos de gobierno de forma consecutiva. Esta debilidad puede deberse a una ausencia o a una poca legitimidad de los acuerdos sociales para que sean defendidos como proyecto común a largo plazo, y respetados por los Planes de Gobierno.

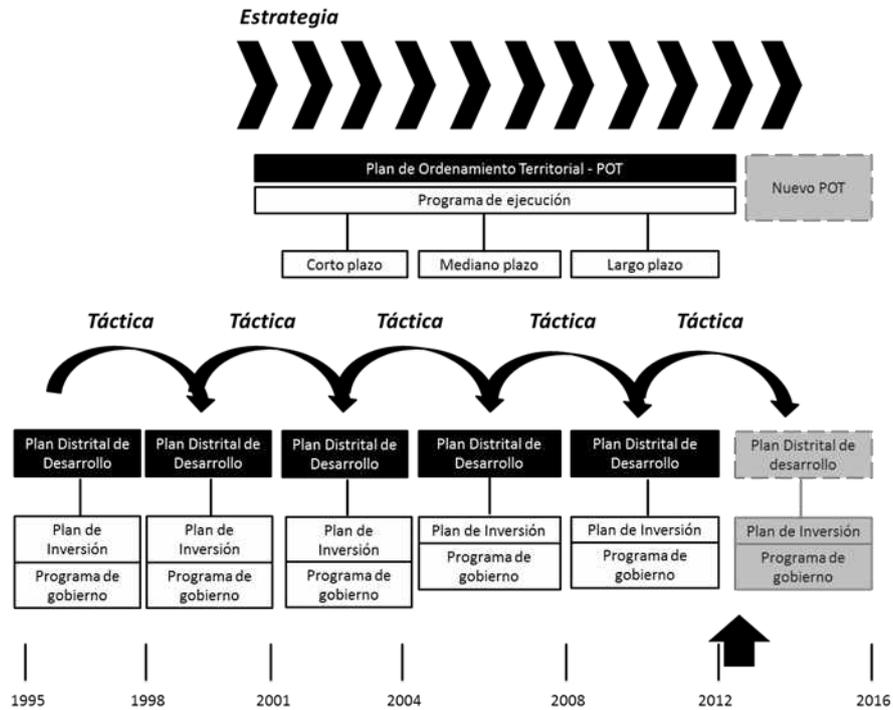
Sin duda alguna, en los dos escenarios de ruptura sucesivas se evidencia una *crisis del engranaje de territorialización y de acción pública*, pues advierte que cada engranaje se mueve en una dirección independiente, sin relación con los demás. Así, las políticas públicas a largo plazo, como el conjunto de decisiones sobre lo que se *debe hacer y no hacer* en el territorio, quedan reducidas a sólo ideas y difícilmente, logran ser implementadas. Esta situación de rupturas sucesivas, es un impacto negativo a largo plazo en el territorio.

#### **b. Las relaciones de sincronización o de coordinación sincrónica**

Sincronizar es “hacer que coincidan en el tiempo dos o más movimientos o fenómenos” (RAE, 2012). Por lo tanto, el análisis de las *relaciones de sincronización* de los instrumentos de acción pública sugiere la observación de dos o más instrumentos de planificación o de gobierno que coincidan en un tiempo determinado. En otras palabras, las relaciones de sincronización ayudan a establecer relaciones entre los referenciales de los instrumentos de acción pública desarrollados de forma paralela en el tiempo, para establecer su coordinación, coherencia y convergencia en medios y fines.

Esta sincronización puede producir *desfases o concordancias* dependiendo de los valores, de las normas, de los algoritmos y de las imágenes que sustenten cada uno de los instrumentos analizados. En otras palabras, la *construcción del referencial* puede ayudar a entender ciertos *desfases o concordancias* en las acciones promovidas por los instrumentos con una relación vertical, y dejar entrever conflictos y/o acuerdos entre los actores que construyen y ponen en acción dichos instrumentos en un momento dado. En la Figura se ejemplifican las relaciones de sincronización entre instrumentos de acción pública con una visión estratégica territorial e instrumentos de acción pública como tácticas en el territorio.

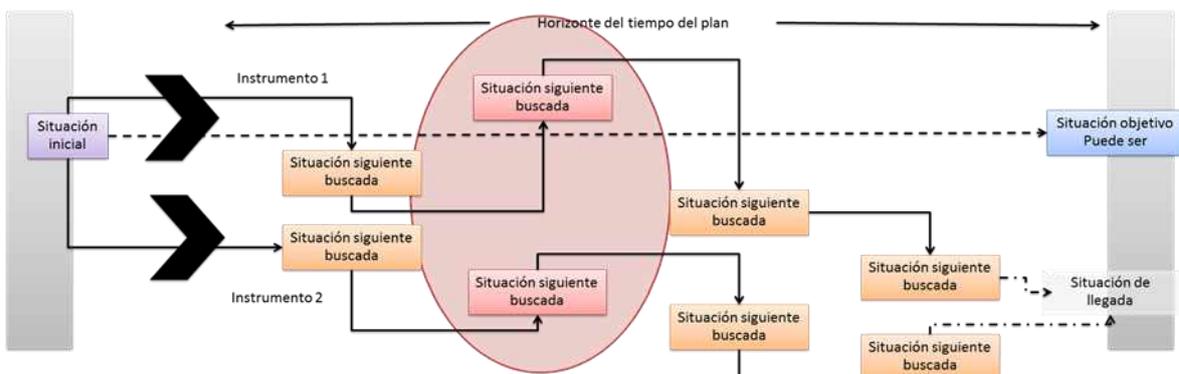
Los instrumentos que permiten analizar esta relación son los planes de desarrollo en las diferentes escalas (nacional, departamental, municipal, distrital y local), los planes de ordenamiento territorial, los planes maestros, los planes zonales y los documentos Conpes, ya que todos se emplean de forma simultánea. Como se dijo, las relaciones de sincronización contribuyen a observar conflictos o acuerdos, desfase o concordancias. A continuación, se explican las características de cada una de estas relaciones a partir de las gráficas de los arcos situacionales de Matus.



**Figura 6: Estrategia y tácticas de los instrumentos de acción pública desde una visión sincrónica de la territorialización**  
Elaboración propia (2012).

### i. Desfases

*Desfase o diferencia de fase* denota “la discrepancia que hay entre dos cosas semejantes, o comparadas entre sí” (RAE, 2012). Los desfases entre los instrumentos de planificación y de gobierno se pueden establecer a partir de las diferencias o



**Figura 7: Desfases en la territorialización**  
Elaboración propia a partir de los arcos situacionales de Matus (1987).

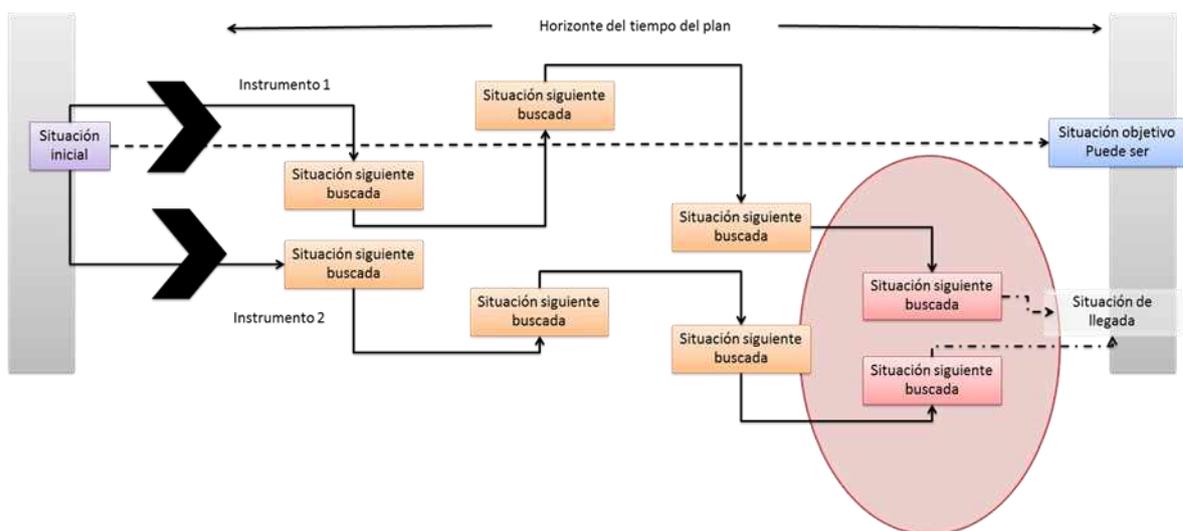
incompatibilidades existentes en la construcción de los referenciales comparados. Así por ejemplo, como lo muestra la Figura 7, en un momento dado, dos instrumentos diferentes que buscan contribuir para el cambio de situación inicial hacia una situación objetivo, señalan acciones diferenciadas y posiblemente contradictorias.

Un desfase o un conflicto entre los instrumentos, puede dar a entender que existen desacuerdos entre los actores a diferentes niveles territoriales, que los instrumentos de acción pública no han sido armonizados en sus objetivos o que las políticas públicas en el territorio tienen fines o medios contrarios.

## ii. Correspondencias o concordancias

Correspondencia significa la “relación que realmente existe o convencionalmente se establece entre los elementos de distintos conjuntos o colecciones” (RAE, 2012). Para el esquema de análisis, una correspondencia o concordancia se identifica cuando dos o más instrumentos en un momento dado, se relacionan y actúan bajo los mismos principios y objetivos. En otras palabras, cuando el referencial entre dos instrumentos tiene relación, significa que hay una correspondencia de los mismos.

Como lo muestra la Figura , una *correspondencia o una concordancia* entre los instrumentos permite deducir acuerdos consientes o tácitos entre los actores a diferentes niveles territoriales. En otras palabras, las relaciones de correspondencia o de concordancia permiten inferir que los instrumentos de acción pública han sido armonizados en sus objetivos o que las políticas públicas en el territorio, tienen fines y medios complementarios.



**Figura 8: Correspondencias en la territorialización**  
Elaboración propia a partir de los arcos situacionales de Matus (1987).

Finalmente, es necesario señalar que el análisis de la construcción del referencial desde la perspectiva de los instrumentos de acción pública y su relación temporal (sincrónica y diacrónica), no es suficiente, si no se incluye un elemento espacial y político que ayude a interpretar las decisiones y las ideas que generan las relaciones cognitivas y temporales identificadas en las dos primeras partes. Para ello, es fundamental incorporar la *dimensión espacial* (sea en un proyecto o programa en el

territorio), así como la identificación de *los actores* que intervienen en las decisiones y las acciones para su implementación.

#### **4. ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN ESPACIAL DE LOS INSTRUMENTOS DE ACCIÓN PÚBLICA**

Por las grandes dimensiones de una ciudad es necesaria la identificación de *un elemento espacial específico* en relación con el sector urbano que desee estudiarse. Así, la aproximación al desarrollo de un proyecto o programa específico de un sector de la ciudad podrá entenderse como la materialización *cronológica* de la acción pública. Por eso, se hace necesaria la *contextualización espacial* de las relaciones cognitivas y temporales construidas que permitan *retroalimentar e ilustrar* los argumentos de las observaciones establecidas a partir del abordaje de las otras dimensiones.

Para incorporar la *dimensión espacial* al análisis, se han identificado y propuesto un conjunto de características que buscan contribuir de forma sustancial a la discusión. No son las únicas características posibles pero en conjunto, reúnen elementos esenciales que enriquecen el análisis del referencial de las políticas públicas urbanas para la identificación de conflictos o consensos en su construcción. De esta manera la “*acción*” en el territorio sea un proyecto o un programa debe:

- ***Integrar diferentes escalas territoriales*** para la acción pública, es decir debe ser un elemento que demande la interacción de los actores y los instrumentos de acción pública en diferentes escalas territoriales, como la nacional, la departamental y la distrital, entre otras. Mínimamente debe articular la escala nacional y la escala distrital en varios períodos de tiempo.
- ***Concebir la utilización de diferentes instrumentos de acción pública*** mínimamente de orden nacional y distrital, entre otros. De esta manera, el proyecto o el programa deberá estar contenido en los Planes de Desarrollo nacionales, departamentales o distritales y en el Plan de Ordenamiento de Bogotá con vigencia para el periodo de tiempo analizado. Así mismo, será conveniente que hay sido discutido en otros instrumentos de acción pública como los documentos Conpes o los Planes Regionales.
- ***Sugerir diferentes posiciones e ideas de los actores*** con respecto a los objetivos del proyecto o programa sobre el territorio. Es decir, debe haberse evidenciado escenarios de acuerdo y/o de conflicto para la toma de decisiones sobre el desarrollo de dicho acción como elemento espacial en el territorio.
- ***Estar soportado sobre una discusión a largo plazo*** en relación con los objetivos y beneficios de dicho elemento para el sector de la ciudad, al menos entre 1995 y 2012. Esta condición relacionada con las anteriores, supone que el proyecto o programa como elemento espacial debe haberse formulado, planteado o ejecutado durante este período, de tal manera que, sea posible evidenciar las trayectorias (permanencias y rupturas) de la discusión de las ideas frente al mismo.

- **Revelar dificultades para su implementación**, especialmente por la sincronización y la coordinación de las decisiones en el tiempo y sus características territoriales. En otras palabras, es recomendable que la materialización del proyecto o del programa en el espacio haya planteado obstáculos para su desarrollo.

La elección de esta *acción específica* en el espacio, busca contribuir a la reflexión, al cuestionamiento y a la construcción de argumentos y explicaciones sobre las **relaciones temporales y las relaciones cognitivas** identificadas a partir del análisis de los instrumentos de acción pública, entre 1995 y el 2012.

## 5. EL ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS INSTRUMENTOS DE ACCIÓN PÚBLICA

La incorporación de la **dimensión política** al esquema de análisis tiene el objeto de abrir un espacio de discusión que pueda complementar las otras dimensiones analizadas, a partir de la aproximación a los *actores como agentes de decisión y de poder* en la construcción del referencial de las políticas públicas de la ciudad. La dimensión política del esquema se sustenta en la acepción de la palabra inglesa *politics*, que se refiere a la actividad de organización y lucha por el poder (Roth, 2009), es decir, a la competencia entre **actores** a través de estrategias dirigidas para conquistar, ejercer y mantener el poder para la *toma de decisiones* (Salazar Vargas, 2008).

Como lo señala Muller (2010), los **actores** son un elemento sustancial para el análisis de los procesos de decisión y de mediación en la construcción del referencial de las políticas públicas. Son los actores quienes crean, discuten, aprueban y deciden sobre las ideas que deben ser tenidas en cuenta para el desarrollo de proyectos políticos en la ciudad. **En otras palabras, no hay ideas ni instrumentos de acción pública si no hay actores.**

Desde el punto de vista del contexto urbano, Carlos Alberto Torres (1999) identifica tres grupos de actores que permiten definir un marco de análisis particular sobre las relaciones de los agentes sociales en los procesos de construcción de la ciudad. Se entiende por **agentes sociales**, los actores dinámicos del proceso de construcción y transformación del territorio urbano, que como gestores directos de la intervención del espacio, de la sociedad y de la naturaleza, intervienen a través de diferentes mecanismos de apropiación del suelo, para la formación y consolidación de la estructura urbana. Los tres grupos son: la comunidad, el Estado y la iniciativa privada.

- ✓ **La comunidad:** es decir la población organizada que se encuentra presente como actor fundamental de la construcción de la ciudad, generando una estructura social y urbana.
- ✓ **El Estado:** que corresponde a la estructura político – jurídica o la suma de organizaciones del país, que actúan a través de *políticas públicas* en todos los sectores de la sociedad, incidiendo permanentemente en las acciones. En el Estado se encuentran los diferentes entes territoriales desde el nivel nacional hasta el local.

- ✓ **La iniciativa privada:** es decir la acción llevada a cabo de manera particular a través de la propiedad privada y de empresas en los diferentes sectores de la economía. Adicionalmente, en este grupo se reconocen las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), las fundaciones y las corporaciones.

No obstante, lo interesante de la incorporación de la *dimensión política* no es sólo indagar sobre un conjunto o un listado de actores que intervienen en los procesos de construcción de una realidad espacial, sino también, examinar en cierta medida, las relaciones entre los mismos. De esta manera, mediante la incorporación de esta dimensión *se espera identificar los niveles de presión política para posicionar las ideas que soportan los procesos de toma de decisiones en la ciudad y la posibilidad de su implementación.*

Por lo anterior y para darle más soporte a las demás dimensiones del esquema de análisis, se propone la identificación de al menos un actor relacionado con los *círculos de decisión* descritos por Muller (2010), con el fin de poder señalar su injerencia en la sincronización y en la coordinación de acciones en el territorio, más específicamente en la puesta en marcha del proyecto o el programa elegido en la ciudad. Para ello es fundamental acercarse a las instituciones, organizaciones, colectivos o personas que han tenido relación con la toma de decisiones de los instrumentos de acción pública analizados, en cada uno de los círculos de decisión.

El *primer círculo de decisión* corresponde a aquel grupo de actores por el cual transitan todas las políticas públicas sin excepción. Este grupo está compuesto por el presidente de la República, los ministros, los gobernadores y los alcaldes, y cada uno con su respectivo gabinete. Estos actores se encuentran en el seno de la decisión administrativa y política de las políticas públicas de la ciudad.

El *segundo círculo de decisión* está compuesto por las administraciones sectoriales, que intervienen cuando su sector está implicado. La estrategia de estos actores consiste en superponer lo mejor posible los intereses sectoriales sobre los intereses globales. Dependiendo del sector urbano elegido para ser analizado, este círculo tendrá variaciones y posiciones más o menos fuertes en la toma de decisiones.

El *tercer círculo de decisión* es el concerniente a los “socios externos” del Estado, entre ellos los sindicalistas, los gremios, las asociaciones, las empresas públicas y privadas. En este grupo también pueden incluirse los medios de comunicación (prensa, televisión, radio, etc). Igualmente, la fortaleza de este círculo dependerá del sector urbano elegido pues no todos los temas de la ciudad tienen el mismo nivel de participación y percepción por parte de las comunidades, las empresas y los medios de comunicación.

Finalmente, el *cuarto círculo de decisión* se refiere al conjunto de órganos políticos y jurisdiccionales, como el Congreso de la República, el Concejo Distrital, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y las Cortes. Si bien este grupo generalmente sólo incide en una etapa final de la decisión para modificar o aprobar la política en discusión y construcción, también pueden llegar a ser determinantes al devolver el texto de la política al gobierno nacional, departamental o distrital.

La capacidad de gobierno y la gobernabilidad de la ciudad en el sentido de Matus (1987) dependen en gran medida de la fortaleza de cada uno de estos círculos para la toma de decisiones sobre los aspectos más relevantes de la ciudad y especialmente, depende de la capacidad de coordinación de los mismos. No obstante, la posición de las ideas dominantes necesitarán de actores con mayor capacidad de gestión, que Muller (2010) ha llamado los *mediadores*. Estos son los agentes que realizan la **construcción del referencial** de una política pública, es decir, la creación de las **imágenes cognitivas** que determinan la percepción del problema por parte de los grupos presentes y la definición de las soluciones apropiadas. *Son los mediadores quienes formulan el marco intelectual dentro del cual se desarrollan las negociaciones, los conflictos o las alianzas que conducen a la decisión.*

Por lo anterior, es posible afirmar que para concluir el esquema de análisis se hace necesaria la identificación o al menos la construcción de hipótesis sobre el rol de los mediadores en la construcción e implementación de un proyecto en el territorio. Esta aproximación será de gran utilidad para poder explicar las **relaciones de continuidad, de ruptura, de desfases y de concordancia** entre los instrumentos de acción pública identificados en las otras dimensiones, pero soportado también desde la perspectiva de los actores como agentes de decisión y de cambio.

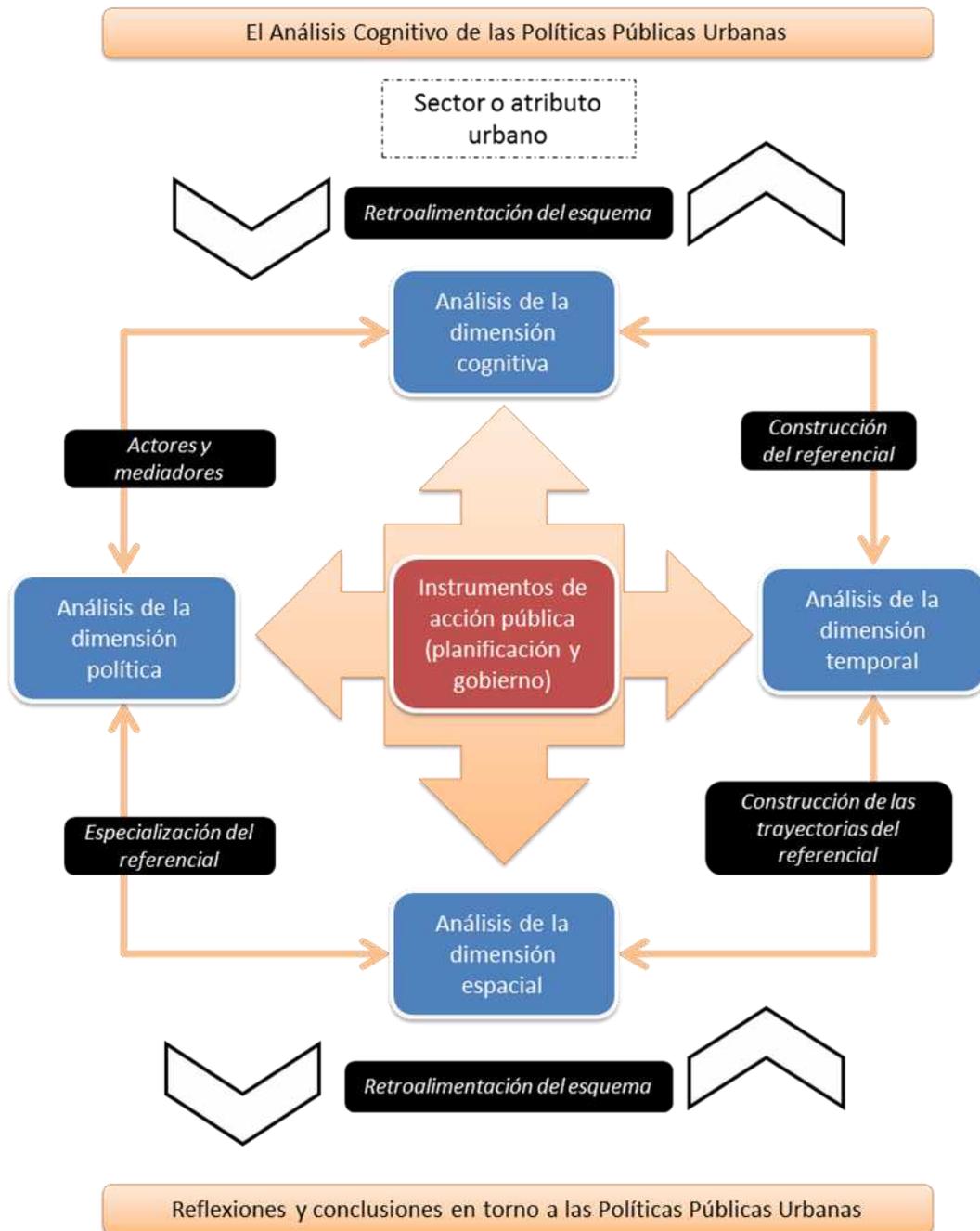
Por consiguiente, para el análisis del referencial de las políticas públicas urbanas desde un sector específico es fundamental identificar a los actores y adicionalmente definir sus relaciones de poder a partir de los **cuatro círculos de decisión** de Muller. Esto último es un paso fundamental para indagar sobre la posición y el rol de los **mediadores**, como aquellos actores que han vinculado a la discusión de las políticas públicas y los instrumentos de acción pública, las ideas principales sobre el sector en relación con el desarrollo de la ciudad.

## **6. RESUMEN DEL ESQUEMA DE ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y DE GOBIERNO COMO INSTRUMENTOS DE ACCIÓN PÚBLICA**

Para finalizar, se presenta en la Figura un resumen de los principales elementos del esquema de análisis tratados en el presente documento.

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.



**Figura 9: 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**  
Elaboración propia (2012).

### Bibliografía académica

- DNP. (2009). *Elementos básicos para la planeación y el desarrollo territorial*. Bogotá.
- IGAC, CAR, GTZ, KFW. (1998). *Guía simplificada para la elaboración del plan de ordenamiento territorial municipal*. Santa fe de Bogotá.
- Jolly, J. F. (2010). ¿Existe un enfoque francés de política pública? . En A. N. Roth, *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional de Colombia.

- Jolly, J. F. (2012). La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas. Hacia una propuesta de esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio. En (por publicar), *Ensayos de políticas públicas 2*. Bogotá.
- Lescoumes, P. & Le Galès, (2009). Instrumento, en L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, J. I. Cuervo R., J.-F. Jolly, & D. Soto Uribe (Edits.), *Diccionario de políticas públicas* (A. C. González, J.-F. Jolly, V. Herrán Ocampo, & D. Soto Uribe, Trads.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. P. 284.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno* (Vol. Segundo borrador). Washington: Organización Panamericana de la Salud (OPS); Instituto Lationamericano y del Caribe de Planficación Económica y Social (ILPES).
- Monnet, J. (1999). Globalización y territorializaciones "areolar" y "reticular". Los casos de los Angeles y Ciudad de México. *Memorias del V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*. Ciudad de México.
- Monnet, J. (octubre de 2003). Del urbanismo a la urbanidad: un diálogo entre geografía y arqueología sobre la ciudad. *El urbanismo en Mesoamérica, 1*, 21-42.
- Muller, P. (2009). *Las políticas públicas*. (J.-F. Jolly, & C. S. Vargas, Trads.) Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P. (2009). Referencial. En L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, J. I. Cuervo R., J.-F. Jolly, & D. Soto Uribe (Edits.), *Diccionario de políticas públicas* (A. C. González, J.-F. Jolly, V. Herrán Ocampo, & D. Soto Uribe, Trads.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Real Academia Española. (Marzo de 2012). Obtenido de <http://www.rae.es/rae.html>
- Roa Bernal, L. P. (15 de Marzo de 2011). La territorialidad de los derechos humanos. La planeación del desarrollo territorial, un instrumento para su territorialización. *Sustentación de trabajo de grado*. Bogotá.
- Roa Bernal, L. P. (2011). *La territorialidad de los derechos humanos. La planeación del desarrollo territorial, un instrumento para su territorialización*. Trabajo de grado para optar al título de Magister en Plneación Urbana y Regional. (Jolly, J.-F., director). Bogotá: Universidad Javeriana.
- Roth, A.-N. (2009). Conceptos, teorías y heramientas para el análisis de las políticas públicas. En A.-N. Roth, *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación* (págs. 17-56). Bogotá: Ediciones Aurora.
- Salazar Vargas, C. (2008). Primera parte. Las Políticas públicas: nueva perspectiva de análisis. En C. Salazar Vargas, *Políticas Públicas & Think Thanks* (págs. 39 - 369). Colombia: Konrad Adenauer Stiftung.
- Torres Tovar, C. A. (1999). La ciudad: espacio de inclusión y exclusión. En *La ciudad: hábitat de diversidad y complejidad* (págs. 318-349). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.