



DIMENSIÓN COGNITIVA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UN ESCENARIO DE CALIBRACIÓN DE EXPECTATIVAS Y RELACIONES DE PODER ENTRE ACTORES POLÍTICOS



# DIMENSIÓN COGNITIVA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UN ESCENARIO DE CALIBRACIÓN DE EXPECTATIVAS Y RELACIONES DE PODER ENTRE ACTORES POLÍTICOS

Cognitive dimension of public policies: a calibration of expectations and power relations between political agents

Dimensão cognitiva das políticas públicas: um cenário de calibração de expectativas e relações de poder entre atores políticos

RECIBIDO: 22 DE ABRIL DE 2016

EVALUADO: 5 SEPTIEMBRE DE 2017

APROBADO: 14 DE SEPTIEMBRE DE 2017

Patricia Eugenia Martínez Coral  
[patricia.martinez@uexternado.edu.co](mailto:patricia.martinez@uexternado.edu.co)  
PhD en Estudios Políticos  
Universidad Externado de Colombia

es

en

por

## RESUMEN

La dimensión cognitiva de las políticas públicas reviste particular importancia para el análisis de las mismas, por ofrecer un referente claro acerca de la manera como se conciben los problemas sociales y los roles atribuidos al Estado; la forma en que se organizan los actores políticos alrededor de ciertos postulados de intervención pública (en su defensa u oposición); las respuestas institucionales que surgen para viabilizar o bloquear dichos abordajes interpretativos; y validar el grado de alineación existente entre las expectativas de la opinión pública y la agenda gubernamental. Por tal razón, el presente artículo se propone comparar la matriz cognitiva que ha movilizado el sistema de creencias y representación acerca de la política de seguridad y orden público en Colombia, en el transcurso de los dos últimos mandatos presidenciales.

**PALABRAS CLAVE:** Políticas públicas, dimensión cognitiva, orden público, análisis político.

## ABSTRACT

Cognitive dimension of public policies is of particular importance for the analysis of these policies, in order to offer a clear reference about the way that social problems and the roles attributed to the State are conceived; the way in which political agents are organized around certain public-intervention postulates (in its defense or opposition); institutional responses that arise in order to ensure or block the viability of these interpretative approaches, and validate the degree of alignment between public opinion expectations and government agenda. Consequently, this article proposes to compare the cognitive counterfoil that has mobilized the belief system and the representation about security policies and public order in Colombia, in the course of the last two presidential mandates.

**KEYWORDS:** Cognitive dimension, public policy, public order, political analysis.

## RESUMO

A dimensão cognitiva das políticas públicas reviste particular importância para a análise das mesmas, por oferecer um referente claro acerca da maneira como concebem-se os problemas sociais e os roles atribuídos ao Estado; a forma em que organizam-se os atores políticos ao redor de certos postulados de intervenção pública (na sua defesa u oposição); as respostas institucionais que surgem para viabilizar ou bloquear ditos abordagens interpretativos; e validar o grau de alinhamento existente entre as expectativas da opinião pública e a agenda governamental. Por tal razão, o presente artigo propõe-se comparar a matriz cognitiva que tem mobilizado o sistema de crenças e representação acerca da política de segurança e ordem pública na Colômbia, no transcurso dos dois últimos mandatos presidenciais.

**PALAVRAS CHAVE:** Políticas públicas, dimensão cognitiva, ordem público, análise político..

## PARA CITAR ESTE ARTÍCULO / TO CITE THIS ARTICLE / PARA CITAR ESTE ARTIGO:

Martínez Coral, P. E. (2017), Dimensión cognitiva de las políticas públicas: un escenario de calibración de expectativas y relaciones de poder entre actores políticos, *Panorama* 11(20) pag. 76-81.

## INTRODUCCIÓN

La seguridad, convivencia, justicia, imperio de la ley, confianza en las instituciones del Estado, relaciones de poder, sistema de pesos y contrapesos entre ramas públicas, y eficacia del sistema de representación política, son algunos ejemplos del alcance de las decisiones enmarcadas en la conducción de la política de seguridad y orden público. Por consiguiente, en Colombia este ámbito de acción estatal proporciona un referente idóneo para analizar las implicaciones de la cercanía o distanciamiento del sistema de creencias y valores que predomina en el sistema político colombiano, con aquellos que profesa la opinión pública.

El abordaje de este análisis se realiza a partir de la comparación de enfoques teóricos representativos de la corriente de pensamiento político que pondera la dimensión cognitiva de las políticas públicas en su diseño e implementación, con las condiciones concretas del fenómeno de polarización que ha experimentado el país, en torno a las políticas de seguridad y orden público. En desarrollo de este método descriptivo, y después de exponer los fundamentos teóricos correspondientes, el artículo presenta en detalle el resultado de validación sobre el distanciamiento entre las preferencias de la opinión pública y la agenda gubernamental, tomando como criterios orientadores el balance de las elecciones del orden nacional durante la última década, la percepción ciudadana acerca de su posicionamiento en el espectro ideológico, la percepción de la opinión pública frente a la implementación del acuerdo de paz suscrito entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC-EP-, y el comportamiento de la percepción sobre el imperio de la ley en el país durante la última década. El documento concluye con una reflexión sobre la necesidad de llevar a cabo un proceso de profundización democrática, a partir de la alineación de expectativas e instrumentos de acción pública.

### NOCIONES TEÓRICAS SOBRE LA DIMENSIÓN COGNITIVA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En el abordaje teórico sobre la dimensión cognitiva de las políticas públicas se destacan dos enfoques interpretativos. El primero de ellos enfatiza en la transformación impulsada en el sistema de creencias y valores de la comunidad política por medio del discurso y el poder

simbólico del lenguaje. El segundo, a su vez, recurre a elementos objetivos del sistema político para explicar cómo las relaciones de poder y las instituciones intervienen en los cambios de creencias y valores que se ven reflejados en las políticas públicas.

De acuerdo con Edelman (1998), en teoría, los gobiernos actúan de manera racional con base en las preferencias y opiniones políticas de la ciudadanía, buscando satisfacer los problemas públicos. Sin embargo, los gobiernos moldean las demandas y creencias públicas mediante el uso de un lenguaje que exacerba los temores y la ansiedad de la ciudadanía, transformando el significado de los roles del Estado. Las creencias y sentimientos acerca de los problemas sociales son parte integral de una misma estructura cognitiva, por tanto se refuerzan mutuamente. De esta forma, pese a que las creencias y los sentimientos pueden tener una naturaleza mítica, el lenguaje político empleado para tratar los problemas públicos se propone abordar las necesidades cognitivas y emocionales de la opinión pública.

Por su parte, Muller (2000) afirma que las políticas públicas no solo constituyen un reflejo de la acción estatal, entendida como los productos o resultados de la intervención pública; también representan una expresión de su correspondiente alcance normativo, es decir, del deber ser del Estado. En desarrollo de este planteamiento, el autor sugiere que el enfoque cognitivo de las políticas públicas no se opone a una lectura del papel que juegan los intereses de los actores políticos, ni las lógicas del poder, en la medida que los procesos de posicionamiento de un referente sobre un determinado problema público, lejos de llevarse a cabo en el marco de debates ideológicos o consensos deliberativos, consisten en la imposición (en ocasiones violenta), de una visión del mundo impulsada por sistemas de acción específicos que se configuran en virtud de la movilización de coaliciones de causa (*advocacy coalitions*).

Sabatier y Weibler (2009) explican cómo los actores políticos se ven afectados por las restricciones y oportunidades de un subsistema político dado, lo cual hace que estos se conviertan en adversarios o colaboradores de aquellos que ostentan el poder; comportamiento que se ve influenciado por referentes de creencias y valores. Así, un subsistema político adversario se caracteriza por la conformación de coaliciones competitivas marcadas por la polarización de creencias; costos mínimos

Dimensión  
cognitiva de las  
políticas públicas:  
un escenario  
de calibración  
de expectativas  
y relaciones  
de poder entre  
actores políticos

| Panorama  
| pp.76-81  
| Volumen 10  
| Número 20  
| Enero-Junio  
| 2016  
| 77

de coordinación; y diseño de políticas que determinan una diferenciación clara entre ganadores y perdedores. De otro lado, un subsistema político colaborativo se caracteriza por la conformación de coaliciones unidas por creencias convergentes; acceso compartido en la toma de decisiones; y la formulación de políticas que asegura ganancias comunes e instituciones basadas en el consenso.

Desde una perspectiva más amplia, Palier y Surel (2005) explican la evolución de las políticas públicas como una respuesta a la interacción de conductas estratégicas, lógicas institucionales y dinámicas cognitivas y normativas, en un contexto histórico-temporal en el que una de las tres variables mencionadas tiende a estimular el movimiento o rezago de las demás. La primera exige comprender los intereses, preferencias, y capacidades de los actores que inciden en la acción pública, mediante relaciones de conflicto o cooperación que satisfacen sus estimaciones de costo-beneficio. Las lógicas institucionales, por su parte, se refieren a los procesos de formación y consolidación de reglas y prácticas que limitan las posibilidades de acción de los actores públicos. Por último, las dinámicas cognitivas y normativas son aquellas que corresponden al contenido intelectual de las políticas públicas, el cual se expresa mediante el diagnóstico de problemas, valores y objetivos perseguidos, normas de la acción pública, e instrumentos e imágenes empleados en sistemas de representación. A su vez, las ideas enfrentan el reto de convertirse en mayoritarias para acceder al poder, lo cual se logra mediante la retórica política, instrumento que permite agregar y movilizar intereses.

Fischer (1998), por su parte, reflexiona sobre un elemento complementario de los enfoques anteriores, señalando que el contenido cognitivo de las políticas públicas confronta la capacidad de la acción estatal para transformar el pensamiento de la comunidad política. En este orden de ideas, y como rechazo a la tradición tecnocrática que las corrientes positivistas han introducido en la ciencia política, el autor sugiere que el reto más importante para el análisis político está en facilitar la reflexión de los ciudadanos acerca de sus propios intereses y la toma de sus propias decisiones, en lugar de identificar cómo las políticas públicas ofrecen respuestas precisas a un determinado problema.

Siguiendo este planteamiento, la notable polarización que ha surgido en Colombia, en virtud de las aproximaciones a la política de seguridad y orden público durante las dos últimas administraciones, motiva a indagar sobre las apreciaciones y preferencias políticas de la ciudadanía, toda vez que por fuerza de las circunstancias históricas, una u otra visión sobre esta problemática puede haberse impuesto, exigiendo así una profunda reflexión en torno a la relación Estado-sociedad, y la noción de democracia a la que se adscribe el debate sobre los instrumentos idóneos de la acción estatal.

#### *ANÁLISIS DEL CASO COLOMBIANO EN RELACIÓN CON LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO*

La problemática de seguridad y orden público ha desempeñado un papel fundamental en la agenda política colombiana durante décadas. Con ocasión del conflicto armado en el país, históricamente la insurgencia recibió, por parte de los gobiernos de turno, un tratamiento político que mantuvo abiertas las puertas de una salida negociada, tal como lo confirmó la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, hasta el ascenso al poder del presidente Álvaro Uribe Vélez en 2002. Su mandato invocó la formulación de un nuevo paradigma en torno a la seguridad y el orden público, sustentado en un concepto contemporáneo de la democracia que hace incompatible las reglas de su funcionamiento, con las amenazas provenientes de la vía armada (Gaviria, 2005). En consecuencia, la opinión pública evidenció una ruptura significativa en el plano discursivo, así como también evidenció una serie de reformas importantes en la política de seguridad, y la adecuación de los instrumentos consagrados en el ordenamiento jurídico para enfrentar la problemática de orden público.

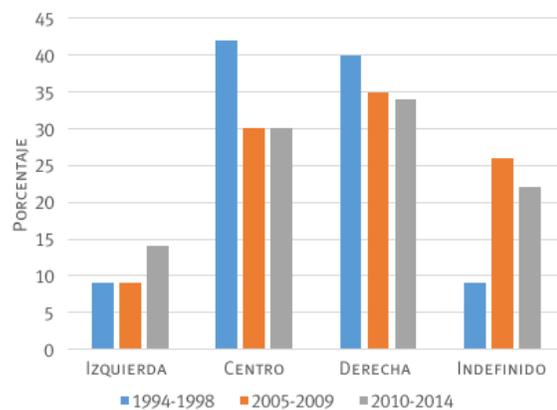
Por su parte, durante los periodos de gobierno del presidente Juan Manuel Santos, el país experimentó un revés drástico sobre la concepción de la naturaleza de los problemas de orden público, tras el restablecimiento de la tesis tradicional sobre la existencia de un conflicto armado interno, y se vio abocado al agudo fenómeno de polarización que trajo consigo la firma y ratificación del acuerdo de paz con las FARC. Los resultados del plebiscito celebrado en Colombia el 2 de octubre de 2016, con el propósito de someter a validación popular el “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, reflejó esta situación con la leve diferencia entre los votos por el

“NO” y los depositados por los simpatizantes del mismo, 50,21% Vs. 49,78%, respectivamente (RNEC, 2016 a).

Si se acepta el supuesto de encontrar como parte de los elementos diferenciadores de los partidos y movimientos políticos del país, un peso notable de la concepción sobre seguridad y orden público, respecto de sus principios ideológicos y/o contenidos programáticos, los resultados de las contiendas electorales, del orden nacional, podrían servir como criterio orientador para interpretar las preferencias de la opinión pública sobre esta problemática, de forma estructurada. Es así como una revisión minuciosa de los resultados de cada jornada electoral indica que la izquierda ha contado con una posición inferior en los últimos quince años. En las elecciones presidenciales de 2002 la izquierda, representada por el candidato de la coalición del frente social y político, obtuvo 6,1% de los votos; desde las elecciones posteriores ha sido representada por el partido Polo Democrático, y aunque en 2006 logró mejores resultados con 22% de los votos, volvió a disminuir a 9,13% en 2010, y 15,2% en 2014. Desde la creación del Polo Democrático, la participación de la izquierda en el Senado de la República también ha sido minoritaria. En 2006 obtuvo 9,52% de los votos; en 2010 contó con un resultado similar, 9,13%; y en 2014, 3,78% (RNEC, 2016 b).

Por su parte, la encuesta mundial de valores, efectuada por la red global de científicos sociales con sede en Estocolmo-Suecia, ofrece una referencia complementaria sobre el posicionamiento de la opinión pública en el espectro ideológico, confirmando que, en el país, la derecha goza de una posición prominente. Aunque las series estadísticas no están completas para el país, es posible observar que, en orden de magnitud, a la derecha le sigue el centro; y pese al ligero incremento de la izquierda, registrado durante el último periodo de medición (2010-2014), continúa siendo reducida; mientras que un porcentaje nada despreciable, 22% de la muestra, en el mismo periodo, carece de identidad ideológica (WVS, 2016).

Figura 1: Posicionamiento de los colombianos en el espectro ideológico



Fuente: elaboración del autor con base en el histórico de WVS.

Ahora bien, la identidad ideológica de los ciudadanos es tan solo otro elemento de aproximación a sus preferencias, razón por la cual es preciso confrontarla con perspectivas concretas frente a la implementación del acuerdo de paz, por tratarse de un referente inequívoco para sondear las actitudes, valores y percepciones de la ciudadanía en materia de seguridad y orden público. En tal sentido, el estudio desarrollado por el Barómetro de las Américas (2016), señala que un alto porcentaje de los ciudadanos identifica a las guerrillas como principales victimarios entre los diferentes actores armados en el país; y menciona que durante los últimos doce (12) años se ha mostrado en favor de una solución negociada a la problemática de orden público, llegando a su nivel más bajo en 2011 (54,6%), y a su nivel más alto en 2016 (67,4%).

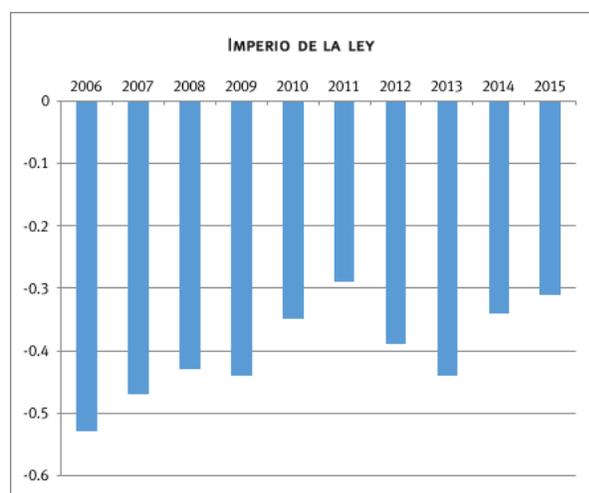
No obstante, el estudio revela que, pese a dicha favorabilidad, el escepticismo y cuestionamientos de fondo, respecto del alcance del acuerdo de paz, reflejan actitudes opuestas. El 81,4% de los encuestados considera poco o nada probable que las FARC abandonen el negocio del narcotráfico; y el apoyo ciudadano al acuerdo, que en 2014 superaba 50%, en 2016 se redujo a 41%. De otro lado, siete de cada diez colombianos desaprueba que el gobierno garantice la participación política de las FARC, una vez culmine su desmovilización; 80% está en desacuerdo con la impunidad, y estima que los responsables de crímenes cumplan con penas privativas de la libertad superiores a ocho años; y las actitudes frente a la reincorporación de los excombatientes a la vida civil guardan una gran distancia frente a lo previsto en las negociaciones de paz (49,7% no aceptaría a un

Dimensión  
cognitiva de las  
políticas públicas:  
un escenario  
de calibración  
de expectativas  
y relaciones  
de poder entre  
actores políticos

desmovilizado como vecino; 67,1% reconoce a los desmovilizados como “muy peligrosos”, y 54% como “muy violentos”).

A su vez, durante la última década, la percepción de la ciudadanía en Colombia, acerca de la medida en la que ella confía en las normas y se dispone a cumplirlas, la calidad del cumplimiento del régimen de contratos, el derecho de propiedad, la efectividad de la fuerza pública, la administración de justicia, y las tasas de criminalidad y violencia, estimada a través del índice del imperio de la ley (World Bank, 2017), sugiere que en el país la fragilidad del Estado para asegurar las condiciones mínimas de un estado de derecho ha sido constante. Sin embargo, en orden de magnitud, considerando que el rango de la medición oscila entre -2,5 (percepción negativa), y 2,5 (percepción favorable), se observa un deterioro relevante a partir de 2011.

Figura 2: Imperio de la Ley



Fuente: elaboración propia con base en el histórico de registros de gobernanza del Banco Mundial.

Por lo anterior, una síntesis de las preferencias de la ciudadanía en relación con la problemática de seguridad y orden público sugiere que el rechazo a la violencia en el país, con la cual se asocia la confrontación militar del Estado, no puede interpretarse como acogida al abordaje tradicional de las tesis del conflicto armado y la consiguiente solución concertada. Es, en efecto, esta ambigüedad en el análisis que lleva a cabo la ciudadanía acerca del orden público, lo que permite que, con facilidad, la visión de la élite política se imponga en la agenda gubernamental, generando con ello dificultades en la implementación de una política continua y sostenible,

capaz de ofrecer respuesta a los complejos desafíos que enfrenta el país en este aspecto.

## REFLEXIÓN FINAL

Pese a ofrecer visiones antagónicas acerca del problema de seguridad y orden público en Colombia, las dos propuestas que han delimitado el diseño e implementación de la agenda gubernamental constan de una misma representación política del vínculo entre Estado y sociedad, en el que cada uno de ellos se concibe como esfera independiente. En el primer caso el Estado, investido de legalidad y legitimidad, actúa en procura de restituir el orden y garantizar a la ciudadanía el ejercicio de sus libertades más básicas, buscando proporcionar la seguridad que se requiere para ello. En el segundo escenario el Estado, en iguales términos, se arroga la facultad de decidir la configuración de orden público que mejor sirve al interés general, administrando las concesiones que demanda su interlocutor para aceptar una reincorporación a la vida civil.

La primera visión ignora que la simbiosis persistente entre partidos políticos y actores armados, que coacciona los resultados electorales en diversas zonas periféricas del país, está mediada por un denso entramado de relaciones sociales, y constituye una renuncia del monopolio de la fuerza por parte del Estado, y no necesariamente una usurpación de la misma (Acemoglu *et al.*, 2009). Por su parte, la segunda visión olvida que las posibilidades reales de hacer efectivo cualquier proceso de reconfiguración del orden público están supeditadas a las dinámicas sociales en que se concretan los procesos de reinserción, los cambios en el *modus operandi* de las actividades del crimen organizado en las que han participado los grupos armados, las reclamaciones de justicia de los afectados por la violencia y la redistribución del presupuesto público entre los grupos de interés que deberán competir por las partidas destinadas a financiar el amplio contenido de la agenda para el posconflicto.

Ahora bien, ambas propuestas estructuran su discurso político con base en una lectura normativa de la democracia, aunque se diferencien en el contenido que le atribuyen al deber ser. En la primera propuesta, que niega el conflicto armado y en su lugar reconoce una problemática de violencia generalizada, se privilegia la primacía de los rasgos sustantivos del estado de derecho, y los procedimientos formales de deliberación política que

