

**RELACIÓN ENTRE PEDAGOGÍA Y POLÍTICAS PÚBLICAS: LA FORMACIÓN  
COMO CATEGORÍA DE ANÁLISIS EN DOCUMENTOS CONPES TIC**

**JUAN PABLO NAVARRETE RUIZ**

**UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL  
FACULTAD DE EDUCACIÓN  
ESPECIALIZACIÓN EN PEDAGOGÍA (MODALIDAD PRESENCIAL)  
BOGOTÁ D.C.  
2025**

**RELACIÓN ENTRE PEDAGOGÍA Y POLÍTICAS PÚBLICAS: LA FORMACIÓN  
COMO CATEGORÍA DE ANÁLISIS EN DOCUMENTOS CONPES TIC**

**JUAN PABLO NAVARRETE RUIZ**

**Trabajo para optar al título de Especialista en Pedagogía**

**Tutor: Doc. GUILLERMO FONSECA AMAYA**

**UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL  
FACULTAD DE EDUCACIÓN  
ESPECIALIZACIÓN EN PEDAGOGÍA (MODALIDAD PRESENCIAL)  
BOGOTÁ D.C.  
2025**

## **Resumen**

El campo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) cambia a ritmos acelerados, lo que se ha reconocido desde la formulación de algunas políticas públicas realizada a través de documentos emitidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), reconociendo que para el cumplimiento de sus objetivos específicos se hacen necesarias estrategias formativas; sin embargo, estas estrategias apenas se enuncian dentro de los documentos y no siempre se encuentran estructuradas, ni aparecen tan claramente justificadas.

Este ejercicio investigativo propone una revisión de tres documentos de políticas públicas CONPES para identificar las posibles categorías de formación que pueden estar inmersas, lo que ayudaría, además, a hacer evidente la relación entre dos campos de conocimiento hasta ahora no muy conectados: la pedagogía y las políticas públicas.

Palabras clave: Políticas públicas, Pedagogía, Participación Ciudadana, Análisis de políticas públicas, Formación.

**Abstract**

The field of Information and Communication Technologies (ICT) is evolving at a rapid pace, a fact that has been acknowledged in the formulation of certain public policies through documents issued by the National Council for Economic and Social Policy (CONPES). These documents recognize that achieving specific objectives requires training strategies; however, such strategies are often only briefly mentioned and are not always well-structured or clearly justified.

This research exercise proposes a review of three CONPES public policy documents to identify potential formation-related categories embedded within them. This would also help to highlight the connection between two fields of knowledge that have not been closely linked until now: pedagogy and public policy.

Keywords: Public policies, Pedagogy, Citizen participation, Public Policies Analysis, Formation.

## Contenido

Introducción .....	6
Pedagogía y políticas públicas: un interés en formación.....	9
Políticas públicas TIC.....	15
Interpretación y comprensión de las relaciones teóricas entre la pedagogía (formación) y las políticas públicas (formulación).....	16
Revisión documental: estrategia de abordaje. ....	17
Tres ejes de la matriz analítica: descriptivo, nivel participativo, ámbito formativo. ....	19
Análisis de resultados. ....	23
Conclusiones. ....	28

## **Introducción**

La eficiencia de las políticas públicas es una preocupación recurrente entre diferentes actores sociales; se busca la mejor forma de alcanzar los objetivos deseados usando la menor cantidad de recursos posibles (Torres, 2013). En esta búsqueda se han integrado diferentes campos de conocimiento a lo largo del ciclo de políticas públicas, dependiendo de los aportes que puedan hacer en cada una de las etapas. Varias ciencias sociales han ayudado, por ejemplo, a entender el rol e interacción que cada grupo socioeconómico tiene en estas decisiones, mientras que algunas ciencias exactas han sido involucradas para fortalecer los análisis cuantitativos que dan luego sustento a las decisiones tomadas.

Son diversos los objetivos que cada política pública pretende alcanzar y por eso también son variadas las herramientas que utilizan. Desde la contratación de constructoras para el desarrollo de la infraestructura física, hasta la adquisición de software especializado para gestionar grandes bases de datos, pasando por el fomento a la adquisición de conocimientos y habilidades que les permitan a ciertos grupos sociales cumplir un rol que el Estado considera relevante; cada política pública, desde su planeación, selecciona lo que se necesitará para alcanzar lo que se propone.

Los aportes que varios campos de conocimiento hacen a las políticas públicas son claros; por ejemplo, la estadística para recolectar y analizar datos desde el diagnóstico hasta la realización de proyecciones, la economía para analizar el uso de los recursos, las ciencias políticas para entender las relaciones de poder que influyen en la toma de decisiones, etc. Pero hay otras ciencias cuya relación no siempre es tan clara. Tal es el caso de la pedagogía.

El papel de la pedagogía en este ámbito sería más claro en la medida en que se visibilizaran los objetivos específicos de las políticas públicas a los que puede aportar; por ejemplo, en términos de formación. Si se reconoce que estas categorías u objetivos ya se encuentran en los documentos de formulación de

políticas públicas, se vería la necesidad de tender puentes más sólidos entre ambas áreas.

Además, se ayudaría a entender a la pedagogía más allá de las aulas y de las relaciones tradicionales de enseñanza-educación, como lo han expuesto Castaño C. & Fonseca G. (2008), quienes reconocen que la intención formativa de la práctica pedagógica “no se circunscribe únicamente en los espacios de la educación formal-escolar, sino que trasciende a todos aquellos escenarios socioculturales donde se generan procesos de transformación tanto de los propios sujetos como de sus realidades” (pág. 1).

Lo anterior se conjuga en este documento con el enfoque cognitivo de las políticas públicas expuesto por Muller (2010), según el cual estas son, esencialmente, portadoras de visiones de mundo. Visiones de mundo que son compartidas, discutidas y transformadas a través de los diálogos en que participan diferentes grupos involucrados en estos procesos sociales, los cuales dan forma a nuestra vida política.

En Colombia, la brecha entre el Estado y las personas parece haberse calcificado por la reducida participación que los ciudadanos perciben tener en las decisiones que afectan sus vidas. La polarización política es evidente en las elecciones que se llevan a cabo tanto a nivel local como nacional y las tasas de favorabilidad de mandatarios tienden a disminuir más que a aumentar, afectando su gobernabilidad y legitimidad.

Incluso cuando el gobierno hace propuestas con sustentos académicos sólidos y apoyadas desde diferentes sectores expertos en los temas, la ciudadanía guarda recelo y la desinformación suele reinar en los debates que terminan afectando la eficacia de las decisiones que se pretenden tomar. Tener en cuenta estas barreras desde el diseño de las políticas públicas para procurar relaciones formativas que las superen, redundaría también en beneficios para la cohesión social, la confianza en las instituciones y el

fortalecimiento de la veeduría ciudadana, con resultados positivos en el proyecto de nación que se pretenda construir.

La resistencia al cambio, uno de los obstáculos en la implementación de las políticas públicas, también puede verse reducida con una estructuración más efectiva de los objetivos formativos que la política pública persigue, cuando sea el caso, y los medios por los cuales pretenden alcanzarse. Objetivos formativos que no se entiendan como procesos informativos unidireccionales, sino que se asemejen más a conversaciones que construyan “visiones de mundo” conjuntamente. Es de esperar que, si la formación que proponen las políticas públicas es clara y las personas se ven allí reflejadas como agentes de cambio, podrán tener una participación más efectiva en el desarrollo de las estrategias propuestas para abordar desafíos con relevancia social.

El contexto reciente ha mostrado que el sector de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) es uno de los que ha requerido procesos formativos más inmediatos para poder hacer uso de sus ventajas y también para entender las posibles amenazas que los rápidos avances pueden significar.

El objetivo general de este trabajo es identificar la relación explícita o implícita entre la pedagogía, a través de la categoría teórica de formación, y los documentos CONPES en materia de TIC; esto permitirá reconocer qué tanto el Estado ha dado importancia a las necesidades de formación desde la formulación de políticas públicas. Además, otro objetivo será analizar cómo se propone la formación que supla las necesidades identificadas y cuáles categorías son útiles para su caracterización, mostrando a lo largo del documento los puentes que se puedan tender entre la pedagogía y las políticas públicas como campos de conocimiento.

### **Pedagogía y políticas públicas: un interés en formación.**

Desde la experiencia adquirida durante mi vinculación laboral con en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), se hizo más claro el camino recorrido por los documentos que contienen las políticas públicas nacionales aprobadas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), permitiendo un acercamiento a estos escritos y a las visiones de mundo que contienen. Además, el reciente paso por la Universidad Pedagógica Nacional me ha ampliado la concepción sobre los campos de conocimiento de las ciencias de la educación, especialmente de la pedagogía, permitiendo vislumbrarla como un campo potente para entender y problematizar el papel que los procesos formativos y educativos tienen en distintas relaciones sociales, así como de las estructuras que se han creado para que estos procesos atiendan a determinadas necesidades identificadas por algunos grupos, como lo puede ser el gobierno de un momento específico o incluso tomadores internacionales de decisiones.

Esta simbiosis de saberes e intereses dieron luces sobre las posibles conexiones que podrían existir entre la pedagogía y las políticas públicas como campos de conocimiento, los aportes recíprocos que se podrían potenciar e incluso las contradicciones con las que posiblemente se tendría que lidiar; sin embargo, primero se hacía necesario delimitar las concepciones alrededor de la pedagogía y las políticas públicas.

Empezando por estas últimas, su reconocimiento como área de saber o campo de estudio no ha sido homogéneo ni sencillo. Como lo muestra Murcia (2019), la pluralidad de objetivos que se trazan las distintas políticas públicas, el amplio abanico de herramientas al que recurren y los contextos diversos en que se desarrollan han llevado a límites difusos sobre lo que es una política pública y sobre el objeto de estudio específico que tendría el campo de conocimiento de las políticas públicas. Incluso desde los actores involucrados en estas, la evolución del análisis ha conllevado a que pasen de ser

comprendidas solamente como acciones del Estado a ser pensadas como procesos en que él interactúa con la sociedad y el mercado.

Las interacciones Estado-mercado-sociedad son complejas por las variables que involucran y por ser agentes ya de por sí heterogéneos. Un enfoque de las políticas públicas indica que estas son “visiones de mundo” que se exponen y se ponen a consideración de las otras personas para ser aprobadas, modificadas o replanteadas. Este es el enfoque cognitivo de las políticas públicas, expuesto por Müller (2010), y según el cual las políticas públicas son depositarias de una idea específica sobre un problema social, la posición de un grupo acerca de un fenómeno que se pretende abordar y al que le dan una visibilidad pública. En esta perspectiva, las elecciones de las políticas públicas están afectadas por “la estructura de decisión” y “el campo cognitivo de los decisores” (Müller, 2010, pág. 69).

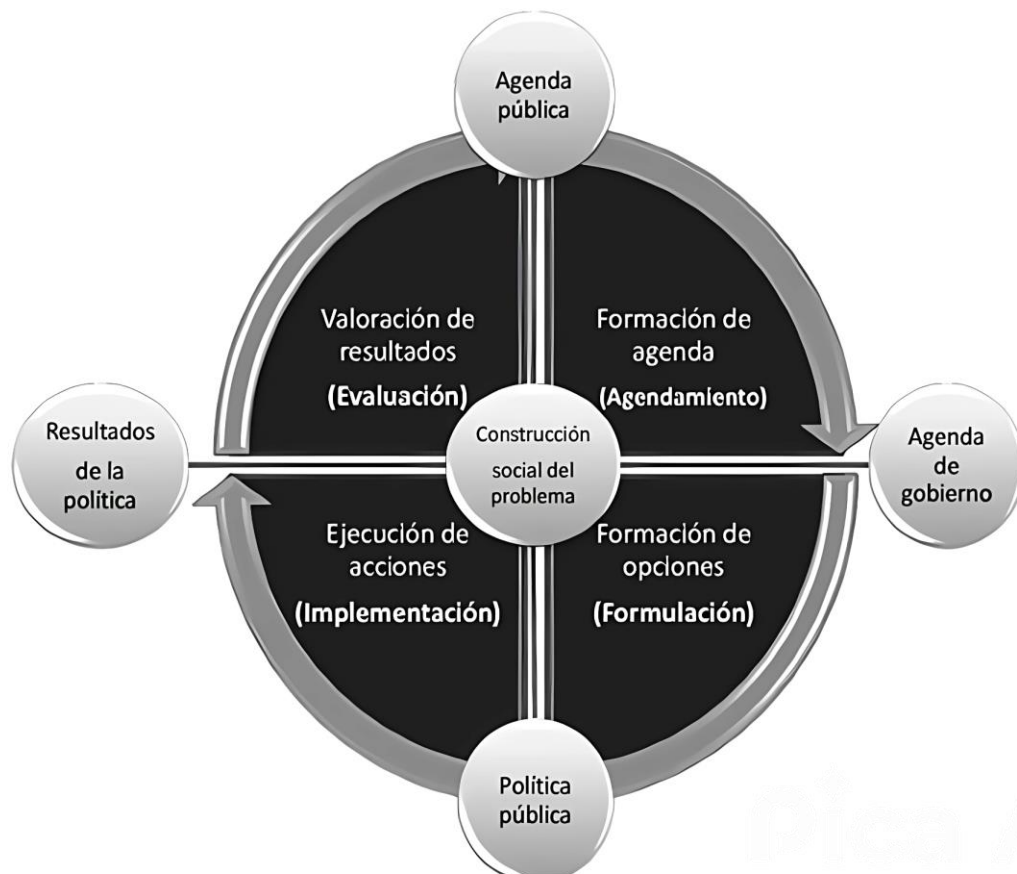
Teniendo en cuenta las complejidades anteriores y los objetivos de este escrito, se recurrirá a una definición que dé cuenta de la importancia de los diferentes actores, de los objetivos y de los procesos, como la dada por Torres (2013), según la cual, una política pública es:

una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes. (pág. 56)

Empero, incluso con esta definición, el campo de las políticas públicas tiene categorías y matices a los que esta investigación no pretende llegar, si bien podría aportar luego algunas ideas. Para delimitar entonces un poco más aquello que dentro de las políticas públicas se abordará, el ciclo de las políticas públicas será un buen mapa para ubicar con mayor especificidad el campo en el que se seguirá moviendo este análisis.

Figura 1

*Ciclo de una política pública*



Fuente: Elaboración de Torres (2013) con base en Dunn (2008)

En la Figura 1 se pueden ver las cuatro etapas generales que componen al ciclo de una política pública, de acuerdo con Dunn (2008) y representado por Torres (2013): formación de agenda, formación de opciones, ejecución de acciones y valoración de resultados. La política pública aparece como un resultado de la formación de opciones (formulación) y es en este momento en el que se pretende centrar el presente documento.

En este modelo, las cuatro etapas no son necesariamente consecutivas, por lo que no se representan de forma lineal, sino que se refuerza su

interconexión y posibilidad de simultaneidad o retroalimentación por medio de las flechas que atraviesan el esquema.

Es en la etapa de formulación donde se proponen vías de acción para hacerle frente a las situaciones que como sociedad se han visto problemáticas o susceptibles de mejoramiento y las cuales se priorizaron por medio de una agenda de gobierno. Algunas de esas vías de acción estarán relacionadas, como se verá, con la formación que algunos grupos sociales o agentes podrían requerir para hacer parte de las transformaciones que se pretenden. Por ejemplo, alguna política de desarrollo portuario podrá requerir que aquellas personas que están en cargos gubernamentales se formen en temas de supervisión y administración de obras, o que la población civil se forme en la creación y uso de los nuevos avances que se tengan en ese tipo específico de infraestructura.

Si se habla de formación, podrían surgir dudas con respecto a qué tipo de formación es la más pertinente, cuáles metodologías o herramientas serían las más adecuadas para ese tipo de formación, quiénes deben intervenir, cuáles riesgos hay que tener en cuenta y cómo abordarlos. Las respuestas a estos interrogantes pueden encontrarse haciendo uso de los avances y el racionamiento de ciencias de la educación, como la pedagogía, reconociendo que el campo de acción de esta no se reduce a las aulas tradicionales de clases, sino que, como lo propone Hermoso (1994) citado en Rodríguez (2006), el objetivo tanto de la pedagogía general como de la pedagogía social es:

el ser educando del hombre, que es la realización práctica de una posibilidad previa, la educabilidad, mientras que el objeto formal no puede ser otro que la sociabilidad (posibilidad de ser social), la socializandidad (proceso de socialización, las acciones realizadas para consumarla) y la socialidad (el producto de las acciones socializadoras) (Página 115).

Lo social no es solo otro elemento a tener en cuenta por la pedagogía, sino que se reconoce como uno de los centrales y más esenciales, pensándose en lo educativo más allá del aula de clases y preocupándose por lo educativo en

la medida en que los ciudadanos sean mejor preparados para enfrentar los retos económicos y sociales actuales (Arguello, 2018).

La pedagogía, como instrumento de poder y de libertad (Zambrano Leal, 2010), tiene grandes potencialidades y responsabilidades en la formación de las personas en tanto individuos y como ciudadanos, permitiéndoles participar desde su autonomía en las relaciones sociales en que se ven envueltos, reconociendo las estructuras en que participan y que les condicionan.

Este carácter social también es resaltado por Martínez, et al (2021) en referencia con la formación: “El marcado carácter social de la educación se sustenta en la necesidad de formar ciudadanos integrales que promulguen su mejor actuar en las sociedades a las cuales pertenecen” (página 1380). Propendiendo entonces por sujetos activos, que sean capaces de aportar a la sociedad desde su autonomía, no solo cumpliendo con las normas preestablecidas, sino también estando en la capacidad de cuestionarlas y modificarlas cuando estas no correspondan con las visiones de mundo que tienen.

Cuando esto último ocurre, cuando la persona-ciudadana se incomoda con alguna característica de la sociedad en que se inscribe y empieza a actuar para modificarla, se trasciende a la cualidad de resistencia que, de acuerdo con Meirieu, P. (2005), debe tener la educación. Quien forma no tendrá entonces miedo a que quien está siendo formado le confronte y le interpele, sino que deseará que esto ocurra.

La formación no es entonces un proceso aislado, descartable o secundario para nuestra sociedad, sino que se muestra como esencial y constituyente, en especial por su carácter de libertad y autonomía, permitiendo a cada persona ser persona y ser formada como tal por la sociedad en que se encuentra; así expresado también por Runge Peña (2020), quien dice que el ser humano no nace ser humano, sino que son la sociedad y los procesos formativos promovidos por ella quienes lo hacen devenir como tal.

Flórez Ochoa y Vivas García (2007) resaltaron no solo estos aspectos al delimitar el concepto de formación, sino que también propusieron cuatro dimensiones, después de reconocer que “formar a un individuo es facilitarle que asuma, en su vida, su propia dirección racional, reconociendo a los otros el mismo derecho y la misma dignidad”. Las cuatro dimensiones planteadas por estos autores son: la universalidad, la autonomía, la inteligencia y la diversidad integrada. Como se ve, en estos planteamientos también se reconoce la importancia social que tiene la formación, entendiéndola más allá de los desarrollos personales que puedan hacerse y preguntándose por los efectos sociales que pueden y deberían tener los procesos formativos.

Algunos de esos procesos formativos promovidos por la sociedad se evidencian en las políticas públicas, desde donde se enuncian algunas necesidades de formación específica a ciertos agentes de acuerdo con la agenda particular nacida de acuerdos sociales y de un contexto específico. Por su lado, la pedagogía atiende a la formación como uno de sus temas centrales de interés y estudio, por lo que el diálogo entre estas dos áreas de saber aparece como provechosa para ambos cuerpos teóricos, relacionando las necesidades sociales en cuanto a formación con los adelantos que en este mismo aspecto la pedagogía ha hecho.

No obstante, al hacer revisión de la literatura que intentara tender puentes entre estas dos campos de conocimiento, se hizo evidente que no era muy abundante, ni se abordaba de manera clara la conexión esbozada anteriormente. Bases de datos como EBSCO, Scopus y SciELO, así como la Biblioteca Digital del Magisterio arrojaron pocos resultados para consultas que combinaban “Pedagogía”/“Formación”/“Educación” y “Políticas públicas”/“Formulación de políticas”/“Planeación”/“Gobierno” tanto en español como en inglés. Los artículos y escritos académicos que allí se mostraban principalmente tenían que ver con políticas educativas, pero no es únicamente en ese campo en el que el interés de este proceso investigativo está centrado.

De hecho, para enfocar mejor el análisis que este escrito pretende, se decidió tomar un tipo de políticas públicas que fuesen fácilmente diferenciables de las políticas educativas, pero donde también se pudiera entrar a rastrear categorías de formación para mostrar que la pedagogía podría tener mucho que decir incluso en políticas que parecieran fuera del ámbito educativo: las políticas públicas relacionadas con las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

### **Políticas públicas TIC**

El nivel de permeabilidad de las TIC en nuestro día a día ha venido creciendo a un ritmo rápido en los últimos años. La importancia de los teléfonos móviles para la comunicación diaria con nuestra familia y amistades, la dependencia de las organizaciones en distintos tipos de software para operar, los medios de pagos electrónicos que vienen reemplazando al efectivo, e incluso los canales virtuales de acceso a algunos servicios estatales como el trámite de la cédula de ciudadanía hacen que la formación en el uso de herramientas tecnológicas ya no sea una habilidad añadida, sino que se requiera un mínimo para no quedarse rezagado en un mundo que va dejando atrás a lo análogo.

No solo las necesidades de uso justifican la formación en TIC, sino también la prevención de los riesgos asociados a ellas. El manejo de datos personales sensibles, la exposición virtual indeseada, el ciberacoso, la información falsa, los ciberataques y hasta la dependencia tecnológica son algunas de las problemáticas que como sociedad debemos atender y para las que la formación se hace necesaria, con el fin de entender cómo reducir los impactos negativos y cuál es nuestro rol en el uso responsable de estas herramientas, ya no solo como personas individuales, sino como ciudadanos miembros de una sociedad, o como tomadores de decisiones en esferas públicas y privadas.

Las políticas públicas TIC que se analizarán son documentos escritos, donde fueron plasmadas algunas de estas problemáticas evidenciadas y también se propusieron diferentes líneas de acción para trabajar en la búsqueda de soluciones desde el Estado, en coordinación con la sociedad civil y el sector productivo.

### **Interpretación y comprensión de las relaciones teóricas entre la pedagogía (formación) y las políticas públicas (formulación).**

La investigación propuesta se enmarca en el paradigma de investigación interpretativo-hermenéutico, reconociendo que este ejercicio no tiene pretensiones de objetividad, no se formularán ni comprobarán leyes universales, sino que buscará comprensión de documentos donde fueron volcadas ideas normativas sobre el mundo y apuestas políticas sobre temas particulares de la realidad colombiana. La interpretación de los textos, del contexto en el que se enmarcan y, sobre todo, las categorías de análisis que se establecerán a lo largo de este escrito estarán condicionadas por los conocimientos y experiencias de quien hace la investigación. Desde la escogencia del tema, se revelan intereses y preocupaciones particulares, que son resultado de reflexiones, inquietudes e inclinaciones cuyo origen no siempre puede hacerse explícito.

Jansen (2022) precisa tres de los elementos esbozados anteriormente y que componen al paradigma hermenéutico: interpretación, comprensión y compromiso. La concatenación de estas piezas son las que se pretenden este escrito. Se busca la interpretación de los textos de política pública y la comprensión de las perspectivas con que fueron construidos. El compromiso revela, de una manera más obvia, la relación entre el investigador y la investigación; el papel que él pretende desempeñar en la realidad que aborda y a la cual llega con preguntas e intereses.

Esta posición que aquí se plantea no riñe con los desarrollos metodológicos que suelen estar más relacionados con otros paradigmas de

investigación. En los momentos en que se considerara necesario, se haría uso de herramientas cuantitativas para dibujar de manera más precisa algunas características del fenómeno de estudio. Bien señala Habermas (1973) que esta relación entre lo positivista y lo hermenéutico, o entre las ciencias empírico-analíticas y las “ciencias del espíritu”, más allá de una contradicción refleja un punto de encuentro: “describir en actitud teórica una realidad estructurada” (Habermas, 1973, p. 63).

### **Revisión documental: estrategia de abordaje.**

Dentro del paradigma de investigación descrito, las metodologías cualitativas resaltan por su utilidad para posicionarse frente a una realidad que examinaremos buscando comprenderla. Por las finalidades de este escrito, el objeto de estudio precisa unas maneras específicas de abordarlo y ellas están enmarcadas en la categoría de “revisión documental” o “análisis documental”.

El análisis documental, de acuerdo con Glenn (2009), es un procedimiento sistemático para revisar o evaluar documentos, ya sean impresos o digitales. Este análisis pretende obtener significados, ganar entendimiento y desarrollar conocimientos empíricos a través del examen e interpretación de los datos contenidos (Corbin & Strauss, 2008).

Glenn (2009) también menciona tres “macro-etapas” para el análisis documental: hojear, leer e interpretar. La primera etapa es la de un acercamiento inicial externo a los documentos, en el que se identifiquen elementos que puedan llevar a crear categorías para clasificarlos. En la lectura, segunda etapa, ya se aborda con mayor profundidad cada documento para detallar su contenido e identificar cuál es el aporte que puede hacer cada uno a la investigación, de acuerdo con las preguntas que esta se plantea. La tercera etapa, la de interpretación, lleva a quien investiga a reconocer cómo dialogan las categorías propuestas, los elementos que componen los documentos y las preguntas iniciales, permitiéndose extraer conclusiones que estén sustentadas en aquello que se revisó.

De acuerdo con la clasificación propuesta por Roldán J. en el capítulo dedicado a la investigación documental del libro compilado por Páramo P. (2011), los diferentes tipos de esta investigación son: a) estados del arte o reseñas críticas, b) estudios comparados, c) revisiones bibliográficas, d) estudios de investigación social no comparados y e) estudios de desarrollo teórico, que, a partir de la revisión documental, pretenden presentar nuevas teorías o modelos interpretativos. Es en esta última categoría donde se enmarcará este escrito, de acuerdo con sus objetivos.

Para el ejercicio investigativo planteado, se requerían como insumos algunos de los documentos que guían la política pública de nuestro país. Con esto en mente, resaltó el papel del CONPES, quien es la máxima autoridad de formulación de políticas económicas y sociales a nivel nacional en Colombia. Las decisiones de este organismo se consignan en los denominados “documentos CONPES”, y, si bien no todos corresponden a política pública como tal, en los últimos 10 años se han publicado 11,4 documentos de esta categoría en promedio cada año.

Con el fin de utilizar información reciente, y contemplar por lo menos dos gobiernos diferentes, se seleccionaron los documentos publicados en los primeros dos años de gobierno del expresidente Iván Duque (7 de agosto del 2018 – 7 de agosto del 2020) y aquellos publicados en los dos primeros años de gobierno del presidente Gustavo Petro (7 de agosto del 2022 – 7 de agosto del 2024). Esta selección pretendió disminuir los sesgos que podía haber por el espectro político en que se ubica cada gobierno (uno de derecha y otro de izquierda) y por el ritmo que pueden tener los diferentes años de un mismo gobierno (por eso se toman los iniciales para ambos).

En línea con lo expuesto sobre las políticas públicas relacionadas con las Tecnologías de la Información y la Comunicación, la selección se redujo a tres documentos, que dan cuenta de los filtros mencionados, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1

*Documentos CONPES de política pública en TIC publicados en los dos primeros años de gobierno de los últimos dos presidentes.*

<b>Número CONPES</b>	<b>Nombre del documento</b>	<b>Fecha de publicación</b>
Dos primeros años de gobierno del expresidente Duque		
3975	<a href="#">Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial</a>	8/11/19
3995	<a href="#">Política Nacional de Confianza y Seguridad Digital</a>	1/07/20
Dos primeros años de gobierno del presidente Petro		
4130	<a href="#">Política para Impulsar la Vocación del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) de Medellín</a>	10/01/24

Fuente: elaboración propia con base en información de SisCONPES (sisconpes.dnp.gov.co)

Los elementos que se contemplarán en la matriz de análisis son escogidos después de revisar los dos campos de conocimiento que se pretenden poner en diálogo: políticas públicas y pedagogía.

### **Tres ejes de la matriz analítica: descriptivo, nivel participativo, ámbito formativo.**

Se construyó una matriz con categorías o códigos que permitieran rastrear los elementos que eran interés de esta investigación en los tres documentos seleccionados, pero que también permitiera luego replicar este ejercicio con otros documentos similares. La matriz resultante cuenta con tres grandes ejes: i) datos generales de cada documento, ii) nivel de participación de la política pública y iii) clasificación de elementos formativos identificados.

i) Datos generales de cada documento.

Las tres categorías que componen este eje están relacionadas con el nivel gubernamental de la política pública, el sector o los sectores administrativos a los que está vinculada y la temporalidad que se traza para el desarrollo de las apuestas que el documento expone.

Si bien todas las políticas CONPES son de orden nacional, el desarrollo de algunas de sus estrategias puede hacerse a nivel regional, departamental o distrital y la interconexión entre estas categorías y las de los otros ejes parecían relevantes para responder preguntas como, por ejemplo, si los procesos formativos se trazaban con mayor claridad a nivel nacional o si se dejaba a discreción de los municipios su estructuración.

Para analizar los sectores administrativos a los cuales está relacionado una política pública en particular se siguió una lógica similar. Si bien los tres documentos, como se dijo, están relacionados con el sector de las TIC, podría haber conexiones con el sector de la infraestructura, la defensa nacional, la ciencia y la tecnología, la información estadística, entre otros. El listado de estos sectores administrativos para el caso colombiano fueron consultados en el Manual de Estructura del Estado Colombiano del Departamento Administrativo de la Función Pública (s.f).

La temporalidad se definió de acuerdo a los periodos de gobierno (de cuatro años) que tomaría la ejecución de las acciones plasmadas en la política pública. Si toma cuatro años o menos, se clasifica como corto plazo. Si toma entre cuatro y ocho años, se clasifica como mediano plazo. Si toma más de ocho años, se clasifica como largo plazo.

Tabla 2.

*Categorías del eje descriptivo.*

Descriptivo		
Nivel gubernamental	Sector administrativo	Temporalidad (implementación)
Nacional	Del Interior	Corto plazo (<4 años)
Distrital	Relaciones Exteriores	Mediano plazo (entre 4 y 8 años)
Departamental	Hacienda y Crédito Público	Largo plazo (>8 años)
No especificado	Justicia y del Derecho	No especificado
	de la Defensa Nacional	
	Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural	
	Salud y de la Protección Social	
	del Trabajo	
	Minas y Energía	
	de Comercio, Industria y Turismo	
	Educación Nacional	
	Ambiente y Desarrollo Sostenible	
	Vivienda, Ciudad y Territorio	
	de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	
	Transporte	
	Cultura	
	Presidencia de la República	
	de Planeación	
	de Igualdad y Equidad	
	Función Pública	
	Inclusión Social y Reconciliación	
	Inteligencia Estratégica y Contrainteligencia	
	Información Estadística	
	Administrativo del Deporte	
	Ciencia y Tecnología	
	No especificado	

## ii) Nivel de participación de la política pública

Un interés que no estaba tan claro al inicio, pero que surgió después de revisar los documentos fue el del nivel de participación que se podía ver en la formulación de la política pública. Esta participación podía ser meramente informativa, por ejemplo cuando desde el nivel de gobierno que implementara la política se daba información a la ciudadanía o a algún grupo de interés en particular, pero no había un diálogo en ambas vías; consultiva, cuando se llegaba con propuestas al grupo de interés y se permitía que este emitiera su opinión o concepto con respecto a lo planteado; colaborativa, cuando se involucraba al grupo de interés en el trabajo de construcción de la política pública; deliberativa, cuando era el grupo de interés quien tomaba la decisión sobre la ejecución o no de las estrategias planteadas.

Esta participación podría establecerse en etapas posteriores de la política pública y estar indicado desde la formulación; por ejemplo, se podría establecer alguna estrategia cuya acción final fuera la evaluación por parte del grupo de

interés para conocer qué tan efectiva había sido la intervención y cuáles aspectos podrían mejorar. Este sería un nivel de participación consultivo en la etapa de evaluación.

Tabla 3.

*Categorías del eje participativo*

<b>Políticas participativas</b>	
<b>Tipos de participación</b>	<b>Momentos de participación</b>
Informativa	Diagnóstico
Consultativa	Formulación
Colaborativa	Implementación
Deliverativa	Evaluación
No especificado	Ajuste
	No especificado

iii) Clasificación de elementos formativos identificados

Para la identificación del componente formativo, se empezó con la pregunta acerca de la existencia de alguna necesidad formativa explícita en los documentos. Luego se evaluó el grupo poblacional de la sociedad a quien estaba dirigida esta formación, en caso de que se mencionara, y teniendo en cuenta algunos roles básicos tanto en el sector privado como en el sector público, como lo son la ciudadanía, las personas empresarias, la fuerza productiva o quienes están en cargos de gobernación.

También se quiso caracterizar el nivel de formación que se proponía, por ejemplo, si era una formación a nivel de capacitación o si se hacía de alguna forma institucionalizada y más formal como podría serlo la formación técnica o tecnológica, profesional o posgradual. Además, se pretendió verificar la modalidad por medio de la cual esta formación era propuesta, en caso de que los documentos lo mencionaran.

Una última pregunta hizo referencia a la estructuración de la formación en el documento de formulación de política pública, la cual debía tener más elementos que los expuestos anteriormente, dando un mayor detalle de todas

aquellas características que debía tener la formación para cumplir con los objetivos propuestos en la política.

Tabla 4.

*Categorías del eje de formación.*

Formación				
¿Enuncia explícitamente una necesidad de formación?	¿A quién está dirigida esa formación?	Nivel de formación	Modalidad utilizada	¿Está estructurada dentro del documento?
Sí	Ciudadanía en general	Capacitación	Presencial	Sí
No	Empresarias y empresarios	Formación técnica/tecnológica	Mediada por TIC	No
	Fuerza productiva	Formación profesional	No especificado	
	Gobernadoras y gobernadores	Formación posgradual		
	No especificado			

### **Análisis de resultados.**

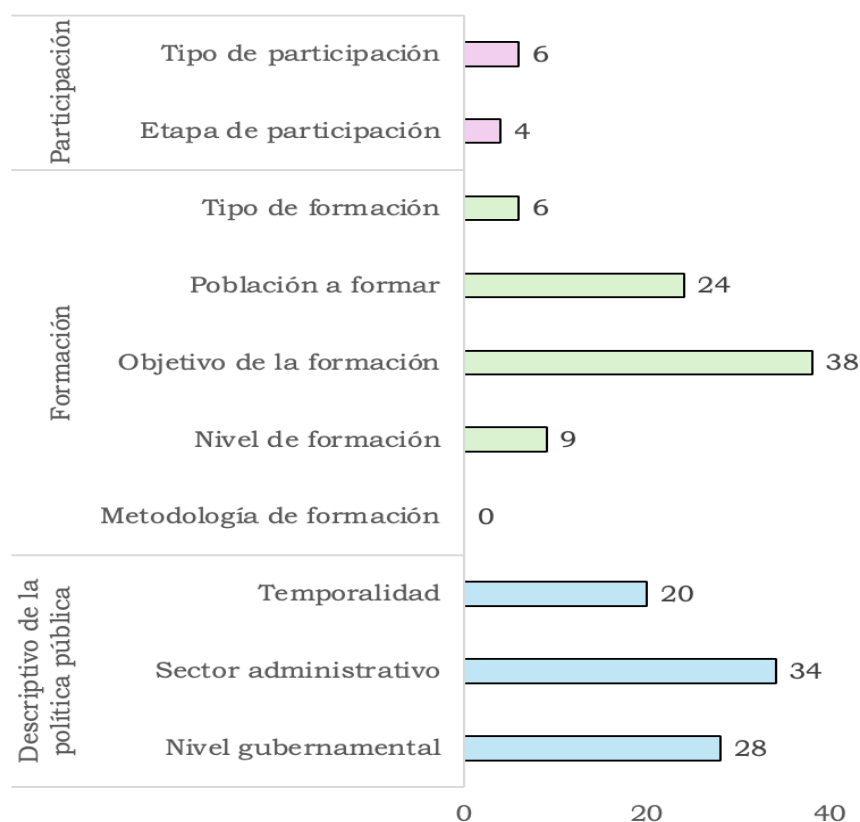
Al analizar las categorías anteriores dentro de los tres documentos seleccionados, se identificaron el número de citas o ubicaciones que se muestran en el Gráfico 1. Desde allí se puede ver que la mayor cantidad de evidencias ubicadas en los documentos corresponden al eje principal que se esperaba rastrear en este trabajo: el de formación.

El “Objetivo de la formación” fue el código con mayor presencia en el total de documentos. Este fue un código que emergió durante el análisis y que daba mayor detalle que la pregunta inicialmente planteada sobre la enunciación de una necesidad de formación. Con esto se pretende mostrar la importancia que desde la formulación de las políticas públicas se le otorga a la formación y su articulación con el resto de objetivos que cada una de ellas se traza; este código se complementa con “Población a formar”, para el cual también se encontraron un número relevante de menciones explícitas. Es decir, en los documentos analizados, se manifiesta lo que se pretende con la formación y a quiénes debe ir dirigida esa formación; sin embargo, esto contrasta con la poca información que se ofrece con respecto al nivel de formación y tipo de formación, por lo que se concluye que la formación no está plenamente estructurada dentro de estos documentos de políticas públicas.

“Tipo de formación” fue también un código que surgió durante el análisis, al evidenciar que no se mencionaba la metodología de la formación, pero sí otros elementos, como por ejemplo la formación para el trabajo (Documento 1, página 52), la formación para fortalecer competencias (Documento 2, página 41) o la formación profesional a través de la orientación vocacional (Documento 3, página 31).

Gráfico 1

*Total de citas por cada eje y grupo de códigos*



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de Atlas.ti

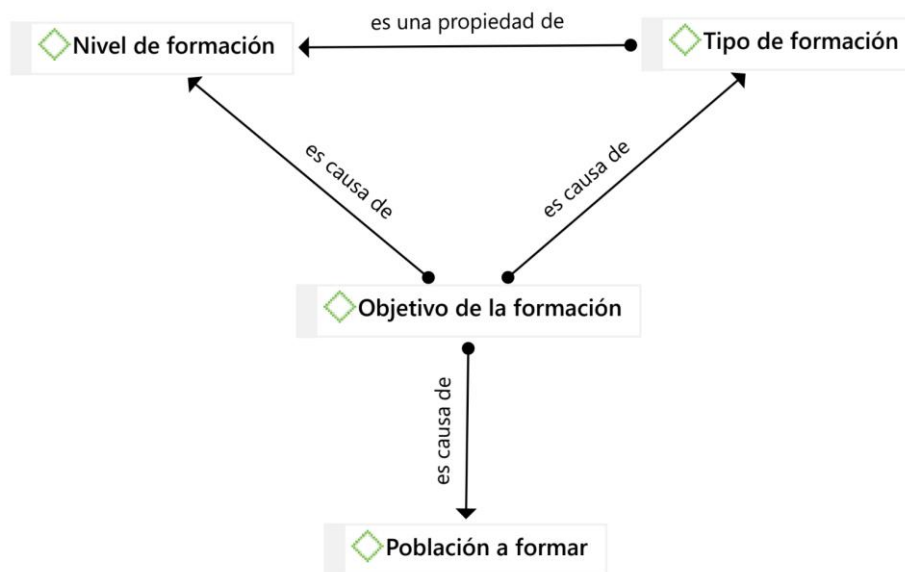
Además, se hizo un análisis de relaciones entre los códigos definidos para el eje de formación, como se muestra en la Ilustración 2, haciendo más clara la relación expresada anteriormente, en la que tanto el nivel de

formación, el tipo de formación y la población a formar son causados o condicionados por el objetivo de formación que se plantea en cada política pública. Asimismo, el tipo de formación se reconoce como una propiedad o característica del nivel de formación por la relación que se encontró entre ambos códigos en varios de los párrafos, por ejemplo:

(...) el Ministerio de Educación Nacional implementará procesos de capacitación que contribuyan a la formación inicial, continuada y posgradual de los maestros, maestras y directivos en competencias y habilidades para que promuevan prácticas innovadoras en el marco del proyecto educativo institucional, con el fin que se generen en los niños y jóvenes capacidades para la IA y las tecnologías emergentes que ofrece la 4RI en niñas, niños y jóvenes. (Departamento Nacional de Planeación, 2024, página 52).

## Ilustración 2

### *Relaciones entre códigos de formación*



Fuente: elaboración propia usando Atlas.ti

Uno de los hallazgos que sobresalieron durante este ejercicio estuvo relacionado con la pregunta inicial del eje de formación: ¿[El documento]

enuncia explícitamente una necesidad de formación? Para la cual, la respuesta en los tres casos fue “sí”.

A pesar de las diferencias entre las políticas públicas analizadas, cada una atendiendo a distintos retos que tienen las TIC en Colombia, se hizo relevante por lo menos cierto tipo de formación para alcanzar algunos objetivos específicos que estos documentos de política pública se planteaban:

- Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial: OE3: Fortalecer las competencias del capital humano para afrontar la 4RI (cuarta revolución industrial) con el fin de asegurar el recurso humano requerido. (Departamento Nacional de Planeación, 2019)
- Política Nacional de Confianza y Seguridad Digital: OE1: Fortalecer las capacidades en seguridad digital de los ciudadanos, del sector público y del sector privado para aumentar la confianza digital en el país. (Departamento Nacional de Planeación, 2020)
- Política para Impulsar la Vocación del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) de Medellín: OE1: Incrementar las vocaciones STEM y la formación en CTI para fortalecer el capital humano y vincularlo con el sector productivo en el distrito especial de CTI de Medellín. (Departamento Nacional de Planeación, 2024)

Sin embargo, aunque todos los documentos hablaron de formación y su importancia para que algunos grupos poblaciones tuvieran una mejor inserción en la sociedad y realizaran más aportes a ella, no siempre se era tan específico con el tipo de formación que se requería, la modalidad a utilizar ni otro tipo de estructuración dentro del documento. Todo esto parecía dejarse en manos de ciertos ministerios como el Ministerio de Educación Nacional, el cual tuvo presencia y al que se le adjudicaron responsabilidades en las tres políticas analizadas, una de ellas es la que sigue:

El Ministerio de Educación Nacional diseñará e implementará una estrategia para la creación de hábitos de uso seguro y responsable de las TIC que posibilite generar en la trayectoria educativa completa el desarrollo de competencias y la formación en seguridad y confianza digital. (Departamento Nacional de Planeación, 2024, página 28)

O también se le pasaba la responsabilidad a instituciones como el SENA, a la cual se le solicitó:

(...) diseñar programas de formación profesional con el enfoque de la formación para el trabajo y desarrollo humano, los cuales atenderán las necesidades sectoriales para fortalecer las competencias en áreas como la seguridad digital, seguridad de la información, ciberseguridad e infraestructuras críticas. (Departamento Nacional de Planeación, 2020, página 41)

Una buena parte de los documentos se dedicaba a la justificación de la política pública, los antecedentes y el diagnóstico, por lo que los códigos relacionados tuvieron también una presencia abundante, con lo que se permitía una clasificación clara. Después de la selección de documentos realizada, las categorías del eje descriptivo parecían homogéneas; sin embargo, se mantuvo este apartado por considerarse de utilidad para el análisis de documentos más variados, producto de criterios de selección más amplios.

Los tres documentos escogidos muestran un alcance nacional; incluso el tercero, que, si bien versa sobre el Distrito Especial de CYT ubicado en Medellín, sus objetivos se trazan a nivel Colombia y las estrategias son formuladas pensando en todo el país.

Aunque el sector administrativo principal fue el de las tecnologías de la información y la comunicación, se hicieron evidentes las conexiones con otros sectores como el de planeación, infraestructura, seguridad, educación y trabajo. Cada uno de estos con responsabilidades y alcances definidos dentro de cada documento.

De acuerdo con la clasificación de temporalidad propuesto, dos de los tres documentos enmarcaron la ejecución de las estrategias propuestas en el

corto plazo (menos de cuatro años) y el otro planteó algunas rutas para ser recorridas en un periodo de 5 años, alcanzando a clasificarse como mediano plazo.

El eje de participación fue el que menos registros tuvo, encontrándose así con uno de los retos analíticos que podría despertar el interés de investigaciones futuras con respecto a lo que se esperaría de este componente y cuáles códigos o subcategorías valdría la pena añadir añadir para entender cómo distintos grupos sociales interactúan en la formulación, ejecución o evaluación. Hasta el momento, por lo que mostraron estos tres documentos, es en el diagnóstico, a través de un intercambio de información, donde se tiene algún tipo de participación para la construcción de estas políticas públicas.

### **Conclusiones.**

La revisión de los tres documentos CONPES de los que se encargó este escrito reforzó la conexión enunciada entre el campo de las políticas públicas y la pedagogía a través de la categoría de formación; sin embargo, esta conexión se evidenció principalmente en las necesidades que la formación pretende atender: mejorar la inserción de algunos sectores de la ciudadanía en procesos sociales, procurando darles herramientas para desarrollar su autonomía, pero contribuyendo a las demás personas por medio del desarrollo de habilidades y conocimientos relacionados con las tecnologías de la información y comunicación, en este caso.

Los objetivos que cada política pública analizada se trazaba eran claros, ampliamente justificados y producto de un diagnóstico muy completo, asimismo lo intentaba ser el rol que la formación tenía para alcanzarlos; sin embargo, dentro de ninguno de los documentos se encontró suficiente evidencia de que la estructuración de los procesos formativos se realizaba desde la etapa misma de la formulación de la política pública, sino que era apenas mencionada para luego encargar a otros organismos de pensarla y ejecutarla.

Esta carencia también va en concordancia con las dificultades que la teoría expone. Incluso desde la pedagogía, cuya finalidad es la formación, de acuerdo con algunos de los académicos citados, no hay unicidad en su definición ni en los caminos que deberían tomarse para lograrla. Las políticas públicas examinadas tampoco son específicas en lo que reconocen como formación, ni en cómo debería materializarse, sino que pasan esa responsabilidad a otras entidades como el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Si se reconocieran los avances que la pedagogía ha hecho para delimitar este concepto y para atender las diferentes necesidades de formación, las políticas públicas ganarían eficiencia y la pedagogía ganaría impacto, beneficiándose la sociedad en ambas situaciones.

Por el marcado carácter social que tiene la formación, valdría la pena también aumentar la participación que tiene la formulación de políticas públicas para que los grupos de interés tengan voz al exponer sus principales necesidades formativas y las recomendaciones que podrían tener para atenderlas. Esta participación fue una de las principales falencias que se halló a través de la matriz de análisis documental, donde no se evidenciaban mecanismos que permitieran la construcción conjunta, la validación ni la retroalimentación por parte de la ciudadanía de aquello que los hacedores de políticas planteaban. Desde la pedagogía también se pueden dar luces sobre el papel que las personas deberían jugar en aquellos procesos formativos que las involucran; mejorando, de nuevo, la eficiencia de las políticas públicas, pero también de la relación entre en el Estado y la ciudadanía, con implicaciones positivas en la confianza y la cohesión social.

Complementando lo que aquí se ha expuesto, se podría analizar si la formación propuesta por el MEN y por SENA en etapas posteriores sigue atendiendo a los objetivos descritos, haciendo un análisis adicional de otro tipo de documentos, como, por ejemplo, los informes de gestión que las organizaciones involucradas están obligadas a presentar cada año y donde se

podría ver la relación existente entre aquello que les encomendaron y su eficacia para solucionar las situaciones que desde los documentos CONPES se mostraron. Esto llevaría el análisis a etapas posteriores del ciclo de políticas públicas expuesto y daría un panorama más completo de las posibles relaciones entre los dos campos de conocimiento que tuvieron cita en este trabajo de reflexión.

Además, la matriz de análisis documental propuesta en este escrito podría ser utilizada para abordar otros documentos similares de políticas públicas, ampliando la muestra para validar los resultados y conclusiones de este ejercicio o para nutrir la conversación acerca de la importancia que la formación ha tenido en la etapa de formulación de políticas públicas, en contraste con los pocos elementos estructurantes que no permiten responder claramente cuál es la formación que se necesita para alcanzar los objetivos que como sociedad nos trazamos. Las otras políticas a analizar podrían variar en temporalidad, sectores administrativos y niveles gubernamentales para verificar si las fortalezas de los documentos aquí expuestos y las falencias de que adolecen siguen presentes en otras políticas públicas, continuando las conversaciones en que la pedagogía podría seguir aportando desde todos los avances que se han hecho en materia de formación.

## **Bibliografía:**

Arguello Pazmiño, A. M., Alvarado Pacheco, E. S., Real Zumba, G., Valencia Mayorga, G. A., & Filian Macias, C. M. (2018). Reflexiones desde la Pedagogía y la Didáctica. Su impacto en el desarrollo económico y social. *Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*, 5(3), 1–19.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (s.f.). Manual del Estado: Ejecutiva de orden nacional. Función Pública. Consultado el 12 de febrero del 2025 en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/ejecutiva-orden-nacional.php>

Departamento Nacional de Planeación. (2019). Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial (Documento CONPES No. 3975). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3975.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2020). Política Nacional de Confianza y Seguridad Digital (Documento CONPES No. 3995). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3995.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2024). Política para Impulsar la Vocación del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) de Medellín (Documento CONPES No. 4130). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/4130.pdf>

Dunn, W. N. (2017). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach* (6th ed.). Routledge.

Castaño, C., & Fonseca, G. (2008). La didáctica: un campo de saber y de prácticas. *RS otros, Contextos y pretextos sobre pedagogía*, 73-95.

Corbin, J., & Strauss, A. (2008). *Basics of qualitative research* (3rd ed.): Techniques and procedures for developing grounded theory. SAGE Publications, Inc., <https://doi.org/10.4135/9781452230153>

Flórez Ochoa, R., & Vivas García, M. (2007). La formación como principio y fin de la acción pedagógica. *Educación y Pedagogía*, 19(47), 11–26.

<https://revistas.udea.edu.co/index.php/revistaeyp/article/view/6680>

Glenn A. Bowen, (2009) "Document Analysis as a Qualitative Research Method", *Qualitative Research Journal*, Vol. 9 Issue: 2, pp.27-40,

<https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>

Habermas, J. “Conocimiento e interés”. Trad. Guillermo Hoyos. *Ideas y Valores*, n.º 42-45, enero de 1973, pp. 61-76,

<https://revistas.unal.edu.co/index.php/idval/article/view/29111>

Janzen, W. W. (2022). Una síntesis crítica mínima de las portaciones de los paradigmas interpretativo y sociocrítico a la investigación educacional.

*Enfoques*, 34(2). <https://doi.org/10.56487/enfoques.v34i2.1058>

Martínez López, Sandra, & López Rodríguez del Rey, María Magdalena. (2021).

La formación encuadros de un concepto, distintas miradas de un mismo fin. *Mendive. Revista de Educación*, 19(4), 1376-1387. Epub 10 de diciembre de 2021. Recuperado en 14 de abril de 2025, de

[http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1815-76962021000401376&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1815-76962021000401376&lng=es&tlng=es).

Meirieu, P. (2005). *Frankenstein educador* (M. T. Cavanna, Trad.).

Editorial Laertes.

Muller, P. (2010). *Las políticas públicas* (3a ed.). Bogotá. Universidad Externado.

Páramo, B. P. (2018). *La Investigación en Ciencias Sociales: Técnicas de recolección de la información*. Universidad Piloto de Colombia.

Rodríguez Sedano, Alfredo. (2006). *Hacia una fundamentación epistemológica de la pedagogía social*. *Educación y Educadores*, 9(2), 131-147.

[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0123-12942006000200010&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-12942006000200010&lng=en&tlng=es).

Rodríguez Luna, M. E. (1999). *La pedagogía: más allá de la interacción en el aula, hacia la transformación de las prácticas socioculturales*. Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas. Revista Islas, 64(201), 6–18.

<https://islas.uclv.edu.cu/index.php/islas/article/view/815>

Runge Peña, A. K. (2020). La conformación disparatada del campo disciplinar y profesional de la pedagogía: entre disciplinarización y profesionalización. En A. Martínez Boom, A. Ruiz Silva & G. Vargas Guillén (Eds.), *Epistemología de la pedagogía* (2.<sup>a</sup> ed., pp. 167–216). Universidad Pedagógica Nacional.

Torres, M. J. (2013). *Introducción a las políticas públicas*. Bogotá. Instituto de Estudios del Ministerio Público.

Zambrano Leal, A. (2010). El Pensamiento pedagógico de Philippe Meirieu: Tres conceptos claves de su momento filosófico. *Pedagogía Y Saberes*, (33), 37.50.

<https://doi.org/10.17227/01212494.33pys37.50>