

Análisis de políticas públicas territoriales en el suroccidente colombiano

Analysis of public territorial policies in Colombian southwest

COLCIENCIAS TIPO 2. ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

RECIBIDO: MARZO 14 - ACEPTADO: JUNIO 12, 2011

Víctor Manuel Quintero, Ph.D
vmquinterou@gmail.com

Universidad Santiago de Cali

Resumen

La Universidad Santiago de Cali, desde su facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, ofrece la Maestría en Gestión Pública con un énfasis en análisis de políticas públicas territoriales, bajo la convicción que es tarea de las instituciones de educación superior localizadas por fuera de la capital nacional orientar su oferta formativa hacia el estudio de las realidades locales y regionales. A partir de esta perspectiva la maestría viene consolidando su propuesta curricular centrada en el Observatorio de la Gestión de Políticas Públicas y el centro de investigaciones: Investigación Evaluativa de Políticas Públicas Territoriales. El modelo pedagógico viene nutriéndose de experiencias investigativas como la realizada para el BID por la Maestría, así como en conversatorios orientados por el Comité Curricular en salones, oficinas y auditorios, recogidos y sistematizados en este artículo.

Palabras Clave

Políticas públicas territoriales; Facultad Ciencias Económicas; Maestría en Gestión Pública; Propuesta Curricular.

Abstract

The University Santiago of Cali from his faculty and Managerial of Economic Sciences offers the Mastery in Public Management with an emphasis in analysis of public territorial policies under the conviction that is a task of the institutions of top education located externally of the national capital, to orientate his formative offer towards the study of the local and regional realities. From this perspective the mastery comes consolidating his offer curricular cored on the Observatory of the management of public policies and the Center of investigations: Public territorial policies evaluative research. The pedagogic model comes being nourished of research experiences as the realized one for the BID by the mastery, as well as in workshops orientated by the Committee Curricular in lounges, offices and audiences gathered and systematized in this article.

Keywords

Public territorial policies; Authorize Economic Sciences; Mastery in Public Management; Offer Curricular.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo del artículo es describir el proceso de evaluación de las intervenciones de las autoridades municipales, mediante el análisis orientado por comunidades académicas, de la efectividad de acciones gubernamentales a la solución de situaciones socialmente problemáticas en sus territorios. Se espera que con su divulgación se susciten comentarios que permitan mejorar el modelo pedagógico de la Maestría en Gestión Pública de la Universidad Santiago de Cali, en su proceso de mejoramiento continuo y búsqueda de la excelencia, así como también aportar a la discusión nacional al respecto.

El artículo está organizado en cinco partes. La primera está dedicada a presentar las principales conclusiones de una investigación realizada por el autor sobre los servicios de evaluación de la acción gubernamental en Colombia, la cual sirvió, entre otras cosas, para afinar los objetivos estratégicos de la experiencia universitaria aquí presentada. Las siguientes tres secciones recogen los referentes metodológicos, conceptuales y teóricos de esta experiencia regional de análisis de políticas públicas. Por último, se generan derroteros futuros y un referente bibliográfico de lo aquí presentado.

II. EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y REGIÓN

En el primer semestre de 2010, la Maestría en Gestión Pública de la Universidad Santiago de Cali, en el marco de un estudio en 15 países orientado por la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en América Latina y El Caribe [ReLAC] para el Banco Interamericano de Desarrollo [BID], caracterizó la demanda de servicios de seguimiento y evaluación (S&E) en Colombia y presentó sus conclusiones en el Congreso Internacional de Evaluación y III Conferencia ReLAC realizado en la Universidad de Costa Rica la última semana de julio del mismo año (ReLAC, 2010). A continuación se presentan algunos de los hallazgos para el caso colombiano

A. Demanda por Evaluación de Políticas Públicas

En primera instancia, el estudio arrojó que tanto el sector público como los organismos internacionales generan una demanda importante por servicios relativos a seguimiento y evaluación de políticas, programas y proyectos, dado el número limitado de funcionarios y su alta rotación frente a la necesidad dictaminada por la ley, por lo que se ven obligados a contratar por fuera de la

institución. Esta demanda se acrecienta cuando los temas a evaluar son muy especializados, en particular cuando se descentralizan a departamentos y municipios.

Es de notar que la demanda por servicios de S&E responde más a una voluntad institucional que a una demanda de la sociedad civil, quien en su mayoría no le da mayor importancia a este tipo de procesos. Sin embargo, empieza a verse una demanda naciente, sobre todo desde las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) quienes solicitan el acompañamiento de actividades de autoevaluación. Estos servicios son requeridos, en la mayoría de los casos, debido a la exigencia de los organismos donantes, la banca multilateral y las embajadas, o los procesos de certificación ISO, que los consideran ejercicios de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad social, para los que los organismos internacionales muchas veces traen expertos de otros países a que acompañen a expertos nacionales en estas labores (Acuña, 2007).

En lo relativo al grado de importancia de la demanda por S&E en áreas temáticas específicas, el estudio arrojó que al tema de la evaluación *ex ante* le da una alta importancia el sector público, ya que permite establecer líneas de base, pues parecería ser que muy pocas instituciones a nivel municipal, departamental y nacional construyen este referente, aunque existen expertos con buena experticia en temas puntuales que han desarrollado investigaciones claves en el país de donde se infieren y caracterizan situaciones socialmente problemáticas.

En lo que coinciden las instituciones participantes en Colombia en este estudio del BID, es en el alto grado de importancia que para el país tienen las evaluaciones intermedias, ya que es una política de estado y una exigencia de los donantes internacionales, pero que existe un gran vacío al respecto. Un grado de relevancia mayor se le concedió a la demanda por servicios de capacitación y asesoría en lo que compete a nuevas propuestas metodológicas relativas a estas evaluaciones en curso en departamentos y municipios, pues este tipo de evaluaciones es extremadamente escaso en estos niveles. Es de anotar que, aunque los organismos internacionales exigen evaluaciones periódicas y que es igualmente una política de estado consignada en la Constitución, existe un gran vacío en el país. En cuanto a la evaluación *ex post*, se considera muy importante, sobre todo en lo relativo a los análisis de impacto y sostenibilidad.

De manera complementaria, los temas que los encuestados arrojaron con mayor potencial de demanda en Colombia fueron: diseño de proyectos de evaluación, diseño de instrumentos de evaluación, comunicación de resultados, captura y análisis de datos, indicadores de cambio y análisis cualitativo, uso de los procesos de seguimiento y evaluación en toma de decisiones, así como generación de metodologías con enfoques sistémico, étnico, regional y de derechos humanos.

B. Oferta de Evaluación de Políticas, Programas y Proyectos

Aunque Colombia tiene una amplia trayectoria en sistemas de monitoreo y evaluación, como por ejemplo la propuesta Sinergia (Sistema Nacional de Evaluación de Resultados) del Departamento Nacional de Planeación [DNP], que desde 1994 tiene como fin evaluar la gestión pública, así como también por los desarrollos conceptuales y metodológicos que evaluadores, profesores, investigadores y asesores de universidades y ONG especializadas ofrecen, con alta profesionalidad, el país presenta un déficit de personas e instituciones que puedan adelantar evaluaciones desde enfoques metodológicos contemporáneos.

El grado de dificultad de la consecución de personas o instituciones para realizar estos procesos de S&E tiende a ser alto, ya que aunque existen personas y organizaciones capaces de realizar estos procesos, la oferta se limita a pocas personas que han tenido experiencia en evaluar políticas públicas. Es una realidad que en Colombia el DNP presta asesoría, capacitación y acompañamiento a territorios nacionales y que los programas de la Presidencia de la República como Acción Social ofrecen asistencia técnica y capacitación a municipios, sobre todo en gestión de calidad y construcción de indicadores, lo cual se complementa con servicios de capacitación y asesoría que organismos internacionales, institutos, corporaciones y fundaciones especializadas; asimismo, instituciones de educación superior ofrecen programas de diseño de sistemas de seguimiento y evaluación y de metodologías de formulación de proyectos y programas. Contrasta esta realidad con un alto grado de dificultad cuando se trata de desarrollar procesos de evaluación de efectos e impactos y/o procesos de seguimiento y evaluación con metodologías diferentes a la de marco lógico.

Existen en el país instituciones de S&E de gran calidad, pero la oferta no está muy organizada y se limita a muy pocas personas o instituciones que han tenido experiencia

en evaluar políticas y programas. La investigación arrojó que en temas de complejidad como la evaluación orientada al impacto y la efectividad de las políticas públicas con enfoques contemporáneos, el país requiere verdaderos especialistas ya que existen grandes limitantes para estas temáticas; que a los que existen les falta actualización y flexibilidad para adaptarse a diferentes contextos; y que los costos de los expertos se hacen elevados para los presupuestos que el sector público asigna a esos procesos, lo que aumenta el grado de dificultad para la consecución de estas personas. Un proceso de evaluación de impacto puede costar en Colombia entre 350 y 500 mil dólares (Cuervo, 2007). Si bien es cierto que en Bogotá y en algunas capitales de departamento la calidad del S&E es muy satisfactoria, en las regiones y en los municipios es muy deficiente.

En lo que compete a las universidades, exceptuando cuatro o cinco de ellas, estas no tienen programas específicos y se limitan desde propuestas como finanzas, ingeniería, ciencias políticas, cooperación internacional y gestión social y similares, las cuales en la mayoría de los casos están orientadas hacia el marco lógico o dentro de los conceptos de formulación de proyectos de inversión, dejando poco espacio para el seguimiento y la evaluación desde propuestas contemporáneas; tampoco existe una cultura de formación virtual y la oferta para diplomados y cursos de especialización es limitada.

La investigación igualmente identificó, para el caso colombiano, un listado de deficiencias metodológicas y técnicas de quienes realizan evaluaciones, lo que acrecienta dichas dificultades en las unidades territoriales cuando se incluyen las categorías de tema y región. En el listado identificado se pueden destacar las siguientes:

- alto déficit metodológico para aplicar la evaluación como sistema;
- muy pocas metodologías con enfoque de impacto, articulado al sistema de seguimiento y evaluación;
- escasez de propuestas desde teoría de cambio, desde enfoque de derechos y sistemas complejos;
- pocas propuestas metodológicas con enfoques transversales, aún en género;
- pocas propuestas metodológicas sobre línea de base;
- amplio énfasis en evaluación de procesos, seguimiento, monitoreo; y
- poco conocimiento sobre indicadores, los que están concentrados en programas y proyectos, no tanto para efectos e impactos, y no alineados a lo

misional, a la cadena de valor, a la visión, a los objetivos estratégicos de largo plazo.

C. Barreras a la Evaluación de la Acción Pública

Si existen en Colombia los limitantes mencionados el panorama del S&E, se complica aún más en cuanto a restricciones culturales, ya que la evaluación se piensa en muchos casos como una pérdida de tiempo, además de que se considera un proceso represivo.

Adicionalmente existen en el país restricciones políticas, pues los procesos de evaluación tienden a ser manejados por la clase dirigente según sus necesidades e imagen (Bardach, 2008); igualmente, hay restricciones económicas como la asignación de escaso presupuesto para estos menesteres, así como restricciones de corte institucional, que consideran el S&E costoso y muy complejo.

En este sentido el país requiere desmoronar limitaciones estructurales que no permiten que monitoreo, seguimiento, evaluación y sistematización sean considerados elementos constitutivos de la gestión pública y fundamentos necesarios para la transparencia y la rendición de cuentas dictados por la Constitución Colombiana.

III. UNA EXPERIENCIA UNIVERSITARIA

Desde los hallazgos del proceso investigativo anteriormente descritos, la Maestría en Gestión Pública y su Observatorio de la Gestión de Políticas Públicas corroboró y fortaleció como objetivo central *aportar a la calidad de la gestión pública territorial, mediante el desarrollo de capacidades sobre el análisis de políticas públicas de alcaldes, concejales, funcionarios públicos, veedores, interventores, contratistas y agentes políticos del suroccidente colombiano*, quienes se han constituido en la mayoría del estudiantado de la Maestría.

A. Referente Metodológico

El trabajo de grado requerido por la maestría es un resultante que el estudiante construye durante todo el ciclo de formación según sus intereses y los de la maestría, con la rigurosidad de un proceso investigativo y el acompañamiento de los profesores, alimentando así propuestas de investigación en temas de la gestión pública, las cuales en los dos últimos años se han centrado en las áreas de salud, educación, servicios públicos domiciliarios, medio ambiente, paz y convivencia, empleo, transporte, cultura, recreación y deporte, participación ciudadana,

derechos humanos, etnia, genero, infancia y juventud, a través de sesenta y cinco proyectos de ciento cinco estudiantes y doce profesores.

Para tal fin se articulan las actividades de docencia, extensión e investigación con el área temática escogida por el estudiante. En este sentido, los estudiantes desarrollan un proceso investigativo en el sector de su interés, desde su inscripción en la maestría hasta el momento de la graduación, centrando su trabajo de grado en la evaluación de una política pública determinada. Este proceso de evaluación se realiza en cualquiera de los momentos del ciclo de vida de la política de interés del estudiante, ya sea como evaluación *ex ante*, concomitante o *ex post*.

Desde un punto de vista metodológico, la maestría privilegia como enfoque la investigación social evaluativa, rescatando una visión constructivista, haciendo énfasis en la participación de los diferentes agentes involucrados en el diseño, formulación, implementación y administración de las políticas analizadas. Esta propuesta metodológica exige que el proceso investigativo de los proyectos de grado este regido bajo el concepto de diálogo de saberes como forma de abordar las realidades y formular propuestas para su dinamismo, generando así una investigación animada por dos propósitos que se conjugan: lo social y lo académico, propiciando una real vinculación de los problemas de las comunidades con las propuestas investigativas universitarias.

Aunque lo cualitativo, según la maestría, es la forma pertinente para auscultar las opiniones, sentimientos y sentidos que sobre la política estudiada tienen los diferentes actores relevantes a ella, existe un desafío a la universidad para aportar a la discusión en torno a la utilización de metodologías cuantitativas y cualitativas, detectando los posibles vínculos entre ellas, haciendo posible así una discusión sobre la forma oficial de evaluar exclusivamente en forma cuantitativa los enfoques con que hoy en día se cuentan, para lo cual la academia desarrolla nuevos conceptos, métodos e instrumentos de evaluación sobre diseño, formulación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, que permiten mejorar la efectividad y el impacto de las intervenciones públicas y los aprendizajes desde allí generados en un escenario de nueva gobernanza.

La propuesta metodológica descrita se ha materializado al menos en los siguientes resultados tangibles: con los estudiantes, siete políticas regionales evaluadas; con los

profesores, la configuración del grupo de investigación *Investigación Evaluativa de Políticas Públicas Territoriales*; con la comunidad, la realización de conferencias virtuales y foros; con las entidades estatales de control (i.e. Contraloría, Personería, Procuraduría y Auditoría), acuerdos de participación de profesores y estudiantes en sus mesas de trabajo, mesas de concertación y procesos de veeduría ciudadana; y por último, con la generación de espacios de diálogo con el Estado para complementar su enfoque con un modelo alternativo de evaluación que rescata fundamentalmente los procesos y visibiliza las transformaciones sociales generadas por políticas públicas.

B. Referente Conceptual

En concordancia con nuevas relaciones Estado-sociedad que priman en el momento actual, la más reciente literatura de gestión pública estratégica ahonda sobre referentes conceptuales fundamentales que permiten una orientación de la maestría, sus programas y acciones en forma más pertinente y efectiva. Propuestas como la rendición de cuentas y el empoderamiento ciudadano facilitan a agentes políticos fiscalizar las ejecutorias de las burocracias.

El control social se define en realidad como el espacio irreductible de la actividad Política y la democratización de las esferas de la vida pública. En términos de la satisfacción de los proyectos de vida y la necesaria existencia referencial del interés público, que no se agota ni se define en la actualidad exclusivamente en las esferas gubernativas (Varela, 2006, p.120).

En el siglo XXI el término política incluye la acción política adelantada por los movimientos sociales, quienes constituyen redes sociales que comparten recursos, relacionan personas y comunican ideas. Los movimientos sociales llevan nuevas representaciones a la arena política y le envían señales al gobierno sobre demandas, reclamos y preferencias de categorías, de personas o de sectores importantes de la sociedad (Velasco & Jaramillo, 2007). Estos movimientos sociales usan en muchos casos la protesta por el incumplimiento de las propuestas políticas y reformas sociales y sobre todo para exigir el cumplimiento de los derechos humanos pactados en acuerdos internacionales y promovidos en Colombia por la Constitución de 1991.

En la actualidad se registra un hecho absolutamente nuevo: la democratización, o mejor, la masificación de la política. Las masas que desde siempre estuvieron

alejadas o excluidas de la política, ahora entran en la política y entran con intención de estabilidad para quedarse (Verdugo & García, 1996, p.63).

1) Gobernabilidad y Gobernanza

De los párrafos anteriores surgen dos categorías esenciales del pensamiento político: gobernabilidad y gobernanza. Los gobiernos pierden legitimidad en la medida en que no son pertinentes y representativos de las necesidades, soluciones y asignación de recursos que transformen las situaciones socialmente problemáticas. En la medida en que el gobierno da respuesta a estas situaciones, tiene mayor legitimidad y por ende, mayor posibilidad de gobernabilidad y estabilidad social.

Con gobernabilidad se puede indicar la existencia de calidad del sistema político con reglas de juego claras y aceptadas. Cuando el gobierno no logra responder a las problemáticas socialmente identificadas los gobiernos pierden la legitimidad y nuevas formas de poder comienzan a tomar posesión de los espacios del poder del gobernante que por no dar respuesta pierde su respaldo social, pierde su popularidad, pero más que eso, pierde gobernabilidad, que puede incluso afectar en extremos la convivencia y permanencia del gobierno (Pérez, 2006, p.6). En suma: la noción de gobernabilidad apareció en el universo de las ciencias sociales para capturar dos dimensiones de actuación gubernamental: (a) la capacidad de interacción consensuada con las distintas esferas de la sociedad civil... (b) para tratar de medir la gobernabilidad en tanto capacidad del Estado de ejercer dominio sobre la sociedad. Por lo tanto, la idea de gobernabilidad corresponde a una noción anclada en la preeminencia de la soberanía estatal territorial (Varela, 2007, p.120).

Es importante resaltar que en el siglo XXI la gobernabilidad de los Estados en sus esferas territoriales se ve amenazada por las esferas de la globalización y las relaciones internacionales, en las que el poder político del Estado/gobierno se subordina a otras instancias coordinadoras, minando así la soberanía efectiva de los Estados territoriales a través de estructuras de organizaciones nacionales, internacionales y de empresas transnacionales.

Complementario a la categoría gobernabilidad aparece la referencia de la Gobernanza.

Se trata en dicha perspectiva teórica postmoderna, de

corregir el papel del Estado... pasa a cumplir un papel coordinador, siendo un actor más entre otros múltiples actores públicos y/o privados... En realidad, corresponde a la caracterización de las nuevas realidades de interacción política contemporánea que involucran ideológicamente un *repensamiento* del papel del Estado, buscando que éste pierda su centralidad (Varela, 2007, p.120).

Los gobiernos no son ya los únicos actores en las fases del ciclo de las políticas

Si bien toda política pública es una acción de gobierno, no se reduce a éste, comprendiendo que es fundamental rescatar la naturaleza pública de las políticas públicas... Las políticas hoy se convierten en el resultado de una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales (Aguilar, Astorga & Lima, 2009, p.4).

Rescatar el carácter público de las políticas es comprender la intervención de actores diferentes al gobierno provenientes de la sociedad civil, *este ámbito público es el campo en que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones, hacen política, y hacen las políticas* (Aguilar, Astorga & Lima, 2009, p.4).

Le corresponde entonces a la Maestría de Gestión Pública de la USC reconocer, promover y vincular la participación comunitaria en sus propuestas relativas a la calidad de la gestión pública desde la gobernanza y la gobernabilidad, lo cual aporta a un mejor desempeño de políticos y funcionarios públicos y una solución más pertinente a las situaciones socialmente problemáticas, según lo establece su misión y sus objetivos estratégicos.

2) Descentralización

Un elemento fundamental del Estado moderno implica la promoción y consolidación de los procesos de descentralización.

En Colombia, por ejemplo, el modelo de gobierno planteado en la Constitución de 1886 es un modelo centralista que la Constitución de 1991 reformula planteando para los colombianos un gobierno descentralizado, que aunque hasta el momento no se ha reglamentado y genera grandes contradicciones en materia de competencias (Nación, departamento, municipio), ha permitido empoderar comunidades locales y hacer ver la necesidad de su participación en las propuestas de

desarrollo, en qué gobernar y cómo ser gobernado.

De hecho, el Artículo 311 de la Constitución del 91 establece que al municipio le corresponde prestar los servicios públicos que determina la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria y el mejoramiento social de sus habitantes (Banguero, 2004).

Este proceso de descentralización de la toma de decisiones en lo político, en lo económico y en lo social ordenados por la Constitución y por los acuerdos y los valores contemporáneos cohabita con las propuestas de un mundo globalizado y requiere puntualizar el rol de lo local, nacional, y del mundo globalizado en cuanto a políticas públicas se refiere.

En primera instancia, muchas de las políticas públicas nacionales son determinadas en la actualidad en esferas por fuera de los países. Tal es el caso por ejemplo de la política antidroga o la política antiterrorista o la política ambiental, donde las agencias, los acuerdos, los pactos y la agenda internacional determinan el curso de acción de todos los gobiernos.

Igual es el caso con la firma de tratados que establecen objetivos estratégicos comunes como las Metas del Milenio, o las exigencias en materia macroeconómicas del Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, por las que la formación de políticas está condicionada a estas exigencias y acuerdos.

Un segundo nivel de las políticas es el nivel nacional, en el que se marcan las directrices del gobierno central y que tienen que ver en la mayoría de sus casos con políticas económicas, de relaciones internacionales y de seguridad tanto externa como interna.

En este marco de acción, los gobiernos de departamentos y municipios, de regiones y provincias, tienen que responder tanto a los acuerdos internacionales como a las directrices nacionales, combinándolos con lo que la Constitución del 91 le asigna bajo sus responsabilidades.

Esta aparente contradicción de lo local con lo global y lo nacional permite un redescubrimiento de la dimensión local de lo político.

Actores gubernamentales promotores de políticas públicas diseñadas desde abajo, pero atentos a las decisiones venidas desde arriba, con autonomía para

definir sus propias políticas públicas territoriales. Es la defensa de las políticas públicas locales en función de la agenda política local con el fin de responder a las necesidades particulares de la población (Muller, 2010, p.98).

Surge ahí la importancia de que los diferentes actores políticos del ámbito local y regional, tanto desde el gobierno como desde las organizaciones civiles, tomen conciencia y participen activamente en decodificar las directrices nacionales y globalizadas, según lenguajes y características de las poblaciones locales, y así mismo nacionalizar e internacionalizar las características, necesidades, expectativas y posibilidades que lo local presenta. En este sentido, la Maestría en Gestión Pública desde su Observatorio, el grupo de investigación y los trabajos de grado, juega un rol dinamizador y proactivo.

C. Referente Teórico

Las diferentes acciones de estudiantes y profesores en lo que compete a la funciones sustantivas de la Maestría en Gestión Pública están orientadas por el comité curricular, el Observatorio de la Gestión de Políticas Públicas y el Grupo Investigación Evaluativa de Políticas Públicas Territoriales, bajo un referente teórico común que se nutre básicamente de tres vertientes: la teoría para el desarrollo, la teoría administrativa y la teoría de estado. De ellas, a continuación se expresa el enfoque particular que orientan las acciones, teniendo en cuenta el carácter regional de la Universidad Santiago de Cali.

1) Teoría para el desarrollo.

Casi desde los primeros asentamientos en aldeas alrededor del Éufrates, quizás 10.000 años atrás, ha primado la noción de desarrollo entendida como acumulación, riqueza, progreso, crecimiento y prosperidad. Esta concepción se centra en el excedente económico, es decir, de una producción que supera la demanda de consumo; es este excedente el que permite acumular riqueza y generar dicho crecimiento.

En 1776 Adam Smith, escribió *La Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones*. Desde entonces, y a lo largo de aproximadamente 250 años, los economistas han promulgado etapas universales para el desarrollo: La división del trabajo y su especialización por regiones y personas incrementa la productividad de la mano de obra (Godelier, 1974). Este incremento en la productividad aumenta el ingreso, la inversión tecnológica y por ende, la

misma productividad. La teoría neoclásica de la inversión complementa dicho enfoque desde una visión subjetiva y de especulación estableciendo una relación desarrollo-ahorro-inversión (Godelier, 1975).

Estos conceptos tradicionales de desarrollo parten de una visión materialista, capitalista y etnocentrista, lo que fija profundos limitantes a la teoría económica para comprender el desarrollo, no como un estado de cosas sino como un proceso cuya naturaleza misma impone un horizonte inalcanzable, que va cambiando a medida que la sociedad evoluciona y varía de un espacio a otro, generando así la necesidad de escuchar otras interpretaciones, otras propuestas, que desde diferentes disciplinas y en forma sistémica, aportan a la comprensión y fijación de políticas sobre desarrollo. Desde allí surge el concepto de desarrollo social (Carpio, 2006).

A este respecto es pertinente retomar los aportes de comunidades indígenas bolivianas al foro virtual sobre este tema promovido por IDEAS en 2008. Para ellos, el planteamiento del Vivir Bien postula una visión cosmocéntrica respetando la diversidad e identidad cultural; es *vivir bien entre nosotros*, lo cual es diferente del *vivir mejor* occidental, que es individual.

Aunque por 6.000 años, desarrollo y acumulación de riquezas materiales han sido sinónimos, han existido pensamientos alternos. En la Grecia presocrática los sofistas plantearon que la medida es el hombre, lo que pese al paso de los siglos, no ha sido olvidado. En lo contemporaneidad, las propuestas desde el desarrollo humano marcan otros rumbos, otras formas de pensar y entender el mundo. Profesores como Amartya Sen (1998, 2006, 2010) y Manfred Max-Neef (1986) ilustran otras formas de entender el desarrollo, concebido como la expansión de las capacidades y posibilidades de las personas para satisfacer adecuadamente sus necesidades fundamentales y que consideran importantes.

Ahora bien, programas y proyectos no sólo deben propender por un desarrollo humano sino que este debe ser ante todo sostenible. En 1987 la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo presenta el concepto de *desarrollo sostenible*, es decir, un desarrollo que busque satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras. Desde allí se entiende la sostenibilidad como un proceso permanente de adaptación y de equilibrio entre las necesidades presentes y futuras.

Paralelo a los concepciones de desarrollo humano sostenible y a raíz de la creciente importancia de los procesos de descentralización y la participación comunitaria, surgió el concepto de *desarrollo de base*, que hace énfasis en empoderar a las personas excluidas tradicionalmente por las propuestas y beneficios de los modelos de desarrollo, con el fin de que puedan ser agentes de su propio destino.

Para alcanzar estos propósitos se impulsaron desde gobiernos, agencias de desarrollo y organizaciones de la sociedad civil programas de capacitación, financiación y desarrollo empresarial, pero con acciones aisladas, dejando ver la necesidad de superar la fragmentación y desconexión de las organizaciones de base con otros actores sociales y las instituciones públicas, de donde surgen las propuestas de *desarrollo local*, concepto que promueve la articulación e inclusión política, económica, social y cultural de personas, grupos, comunidades y territorios históricamente segregados, lo que permite llevar a una escala mayor el desarrollo de las bases.

En concordancia con dichos planteamientos, el desarrollo local se enfrenta básicamente a dos retos. En primera instancia, promover la formación de capacidades colectivas de las personas hasta ahora excluidas por la sociedad, en materia de construcción de ciudadanía y participación en los espacios de concertación donde se orientan las soluciones a sus problemas socioeconómicos y políticos. De modo complementario, las estrategias del desarrollo local requieren promover la creación y fortalecimiento de alianzas entre sectores gubernamentales y no gubernamentales para adelantar procesos orientados al bien común que garanticen la concertación entre los diferentes agentes de desarrollo (del Rio & Alonso-Villar, 2007).

Este concepto de desarrollo humano sostenible, de base y local, es la esencia de los planteamientos de la Maestría en Gestión Pública, desde donde se concibe el desarrollo como un proyecto de territorio concertado por los actores locales con el propósito de elevar la calidad de vida de sus habitantes de una manera sistemática y creciente. En este sentido, lo local es un espacio para coordinar y articular las organizaciones de base entre sí y estas con gobiernos y agentes de desarrollo, con el fin de generar bienes y servicios colectivos y públicos que contribuyan a niveles crecientes de equidad e inclusión.

2) Teoría administrativa

Desde este campo del saber se entiende por política las directrices que orientan a un grupo de personas o a una organización específica. Para ingenieros, administradores y economistas, una organización son dos o más personas o instancias que se unen en procesos y objetivos comunes. Desde ahí se diferencian, en forma genérica, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (ONG), las cuales requieren que se establezca con claridad su curso de acción, es decir, qué, por qué, para qué, cómo, quién, cuándo y dónde, se hace lo que se debe hacer. A estas directrices, a estos cursos de acción se les conoce, desde teoría administrativa, como políticas, lo que implica orientaciones dirigidas a la consecución de una meta, de un logro, de un fin. Cuando las políticas competen a las ONG, se denominan políticas empresariales u organizacionales; pero cuando son las instituciones, organismos u oficinas del poder público, quienes las promueven y cumplen, éstas reciben el nombre de políticas públicas.

Las bases originales de la administración pública, desde donde es pertinente pensar las políticas, se encuentran en primera instancia en los aportes de la sociología alrededor de Max Weber (1923) quien apunta a explicar el Estado desde su forma burocrática como una figura de la modernidad que contrasta el manejo del Estado de los príncipes del Medioevo, del poder monárquico.

De manera complementaria con Taylor y Fayol (1911), lo administrativo toma un carácter impersonal y rutinizado aumentando la eficacia de la burocracia. Se cuenta así con una primera fase alrededor de la administración pública centrada en la aplicación de las funciones administrativas dentro del aparato estatal, desde lo que se ha concebido como *New Public Management* (NPM) y que domina la literatura de los años 30 a los años 80 del siglo pasado (Pérez, 2006).

El desencanto de las propuestas Tayloristas impulsa en los años 20s la idea de que las personas en una organización no son individuos pasivos y mucho menos deshumanizados que se organizan hacia la realización de las metas que se han fijado, y se promueve que la administración pública debe cumplir los objetivos asignados con los menores costos posibles, bajo la concepción de un servicio público eficiente que puede lograrse utilizando las herramientas de la administración privada, con un enfoque de administración privada

científica, pero diferenciándose de esta en tanto que la administración pública reglamenta, prohíbe, u obliga acciones entre los ciudadanos y *capta de manera unilateral unos recursos, los redistribuye y ofrece prestaciones y contrapartes*(Muller, 2010, p.98).

En este cambio de era y siglo, y en el nuevo orden social y político que conlleva la globalización, aparece una nueva forma de entender la administración del Estado: el cambio de la administración pública a la gestión pública. La historia que comienza por los años 30 del siglo pasado con la introducción de conceptos, métodos e instrumentos de la administración del aparato estatal, ha mostrado al menos tres escuelas o enfoques sobre administración de lo público: la administración por objetivos, la administración por planes y la administración por políticas públicas.

Las primeras propuestas plantean una *Administración por Objetivos*, en la que criterios de eficacia y eficiencia, indicadores de resultado y gestión e instrumentos como el análisis de sistemas y la investigación de operaciones, reflejan una buena administración pública, enmarcado siempre en un marco jurídico que la regula.

Con la postguerra aparece, en los años cincuenta, con el impulso de la naciente Organización de las Naciones Unidas [ONU] una propuesta basada en planes de desarrollo, con la orientación del economista sueco Myrdal (1957) y con todo el apoyo del gobierno americano. Surge así la *Administración por Planes* consolidando la *New Public Management* y sus propuestas de Gestión Pública, en la que diferentes agentes políticos asumen la administración de lo público con mayor rigurosidad y creatividad, y con participación creciente de la sociedad civil en la exigencia y la fiscalización de la cosa pública, basada en logros y resultados.

Con la globalización vienen nuevas ideas, nuevas perspectivas de gobierno relativas a un nuevo orden social desde unas nuevas relaciones Estado-economía-sociedad, y aparece la gestión pública estratégica (Varela, 2007) con su propuesta de *Administración por políticas públicas- gobernar por políticas* con el fin de que el gobierno cumpla con el deber de solucionar situaciones socialmente problemáticas en forma creativa, proactiva y crítica, para lo cual la gestión pública, de acuerdo con Pérez (2006):

- observa y plantea la situación socialmente problemática para gestionar que se lleve a cabo la agenda política;
- hace que se proponga la política pública;

- gestiona la implementación, seguimiento y evaluación de la política pública; y
- gestiona hasta que se dé con la política pública a la problemática socialmente identificada.

Las nuevas relaciones Estado-sociedad requieren funcionarios públicos con liderazgo que respondan con propuestas de políticas públicas eficientes, eficaces y equitativas que logren a partir de su responsabilidad social y un manejo óptimo de recursos superar la mayor cantidad de necesidades sociales, donde no solamente se hace lo que la ley permita sino lo que la solución a los problemas sociales, políticos, económicos y ambientales requiere. Este último referente es un pilar fundamental de la propuesta formativa de la Maestría en Gestión Pública de la Universidad Santiago de Cali.

3) Teoría de estado

Para comprender mejor las implicaciones que el vocablo Estado tiene para el análisis de políticas públicas en el marco de la oferta académica de la Maestría, se requiere entender las formas que históricamente ha tomado el Estado. Para esto existen diversas escuelas de pensamiento agrupadas aquí en cinco teorías básicas que dan razón de distintas interpretaciones al origen del Estado y lo que él significa (Ballén, 2007):

Teoría familiar. Tanto en *La República* de Platón como en *La Política* de Aristóteles (330AC) se encuentran suficientes elementos de juicio para entender el origen del Estado desde un enfoque de familia. Estos atenienses al igual que Sócrates leyeron a los historiadores que dieron cuenta de las experiencias, las ideas políticas de las antiguas civilizaciones, en especial la sumeria, egipcia y egea.

Para Aristóteles (330 AC), el origen de la ciudad, como máxima expresión de la civilización, es un constructo histórico que parte de la familia o la casa. La reunión de casas forma aldeas y el conjunto de estas forma la ciudad. Con Platón, dado que en la ciudad se congregan diferentes seres humanos no autosuficientes que requieren de otras personas en la provisión de alimentos, vivienda, vestimenta, y similares, surge su propuesta del origen del Estado, que nace cuando cada uno no se autoabastece, sino que necesita de muchas cosas. De la diversidad de trabajos y trabajadores surge la necesidad de un ente especial que regule las relaciones entre ellos, desde posturas éticas. Surge así en la ciudad un Estado que armoniza las relaciones entre las personas que la habitan.

Teoría antropológica. El trabajo es un proceso que conjuga

fuerzas físicas e intelectuales, un elemento fundamental que diferencia los seres humanos de los otros seres. Desde allí, el trabajo es la primera manifestación del hombre, la primera fuente de riqueza y el punto de partida en la formación del Estado.

Teoría Teológica. Esta explicación del origen del Estado se nutre de la concepción de Dios, como el creador de todo. Todo poder viene de Dios. Hammuraby lo expresa así en *Babilonia* y más tarde San Pablo, Mahoma y Lutero (1526) predicán la misma idea.

Teoría contractual. Una explicación del origen del Estado sustentada en pensadores como Hobbs (*Leviatán*), Locke (*Ensayo sobre el gobierno civil*) y Rousseau (*El Contrato Social*) concibe un dios mortal: el gran definidor, con las mismas atribuciones del dios inmortal de la teoría teológica, quien protege, regula y armoniza las relaciones humanas. Para Rousseau (1762), el pueblo no está preparado para definir la libertad, por lo que es necesario que la soberanía nacional resuelva la libertad y las leyes y que la mayoría se pliegue a unas minorías.

Teoría materialista. Según Marx y Engels, en sus obras *Manifiesto Comunista* (Marx & Engels, 1848) y *El origen de la familia la propiedad privada y el Estado* (Engels, 1884) el Estado obedece a un acuerdo de la burguesía o de la clase dominante en su momento para oprimir a los débiles. El Estado no es más que el desarrollo de acuerdos entre los miembros de una clase para imponerse sobre otra. Al llegar el socialismo el estado desaparece.

En síntesis, desde diferentes enfoques de las teorías, se puede entender que el Estado, sea como representante de la comunidad o dominador de ésta, es un actor social, una institución con funciones otorgadas por las personas que se asocian alrededor de él, funciones que han sido diferentes y reflejan lo que hoy se conoce como los modelos de estado, un aporte que permite entender lo que ha hecho, hace o deja de hacer el Estado, en diferentes momentos históricos según su concepción particular.

Surgen en la actualidad unas relaciones Estado-sociedad que caracterizan el final del siglo XX y el comienzo del siglo XXI.

El papel del estado en el desarrollo es más importante que lo que se solía pensarse. Está orientado al diseño y ejecución de políticas, reglamentaciones, supervisión de los mercados, y el desarrollo de alianzas con las comunidades locales y las organizaciones no

gubernamentales. Está comprometido con el problema de la desigualdad, la reducción de la pobreza y los problemas de los grupos más vulnerables (Banco Mundial, en Arboleda, 2008).

En la cultura occidental contemporánea se conciben las actividades del Estado como acciones que buscan el bien común o interés público y tienen como objeto la conservación y perfeccionamiento del grupo humano que habita en el territorio donde desarrolla las actividades a él asignadas (Verdugo & García, 1999, p.187).

Ahí la maestría encuentra su referente en teorías de Estado.

IV. CONCLUSIONES Y TRABAJO FUTURO

Lo aquí descrito es el punto de inicio de un constructo teórico, conceptual y metodológico relativo a las funciones sustantivas pertinente a programas académicos regionales en Gestión Pública, con referencia especial a la Maestría en Gestión Pública de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Santiago de Cali.

En las anteriores páginas se organizaron una serie de conceptualizaciones recogidas en el desarrollo de los tres primeros semestres de la Maestría, relativas a la categoría Estado y las relaciones Estado-sociedad, con el fin de precisar cada vez más, el marco referencial que orienta el currículo propuesto. La concepción que tenga el programa académico sobre estas categorías orientará tanto la investigación como la extensión y la docencia que regirá la promesa de valor al estudiantado y a la región. Para dinamizar y lograr mayores niveles de rigurosidad y calidad de lo hasta aquí concebido es necesario ahondar en al menos tres temas pilares a lo expresado en este texto.

En primera instancia lo local, lo regional, es una característica fundamental de esta maestría que cuenta con estudiantes y profesores que viven y pertenecen a la región, lo que le da un carácter diferenciador de programas similares ofrecidos en la capital central, donde las políticas nacionales e internacionales son más del espacio de lo que allá se estudia. En este programa los estudiantes vienen de regiones y por ende les es más pertinente analizar las políticas públicas y la gestión del Estado a nivel municipal, local, departamental, regional. Allí es donde el programa es pertinente pero debe conocer más sobre lo que implica región y políticas públicas.

Un segundo tema altamente relevante es el relativo a la democratización de lo público. Dada la coyuntura actual, en que las cosas de lo público van más allá de las fronteras del estado e involucran agentes y agencias de la sociedad civil y organizacional, quienes participan activamente en el concepto contemporáneo de gobernar por políticas públicas. En este campo la maestría requiere igualmente conocer más a fondo la utilidad del su Observatorio de la Gestión de Políticas Públicas para que los trabajos de grado, la investigación y la extensión que coordina y orienta, nutran los espacios de discusión y controversia sobre políticas públicas, con enfoque de región y participación comunitaria.

De igual importancia es el tema de responsabilidad social desde la óptica de la gobernabilidad y la gobernanza, que hace necesario que las experiencias y saberes acumulados desde responsabilidad social empresarial se amplíen a responsabilidad social organizacional. Las organizaciones gubernamentales, desde sus políticas públicas, deben ser responsables con la comunidad, el ambiente, los derechos humanos, los empleados y los trabajadores, como cualquier otra organización, pero que adicionalmente, su ámbito de responsabilidad social incluye otros temas esenciales como inclusión, sostenibilidad, equidad, justicia y convivencia, temas que es necesario que la maestría promueva en el marco de la responsabilidad social del estado y la responsabilidad social universitaria.

El desconocimiento de la capacidad de la sociedad económica y civil, combinada con las inercias e inclinaciones de nuestra tradición politizada, tendría como efecto que reprodujéramos incansablemente nuestra historia estatista, según la cual la política pública es sólo la política gubernamental, o que soñáremos optimistamente con la responsabilidad pública y la capacidad técnica de nuestros ciudadanos, actores económicos y civiles (Aguilar, 2009, p.40).

V. REFERENCIAS

- C. Acuña (Compilador) (2007). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación
- Aguilar, C. & Lima, M. (2009, Septiembre). *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?* Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>
- Aguilar, L. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. Ciudad de México, México: Instituto Tecnológico de Monterrey
- Arboleda, G. (2008). *Evaluación de Políticas Públicas*. Cali, Colombia: AC Editores
- Aristóteles (330AC/1973). *La Política* (2ª ed.). Bogotá, Colombia: Oveja Negra.
- Ballén, R. (2007). *Ilegitimidad del Estado. Reforma radical o revolución de la diversidad* [2ª ed.]. Bogotá, Colombia: Temis
- Banguero, H. (2004). *Teoría y práctica de la Gestión Municipal: en el contexto de un modelo descentralizado de administración pública*. Cali, Colombia: Universidad del Valle
- Bardach, E. (2008). *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas: un manual para la práctica*. Ciudad de México, México: CIDE
- P. Carpio (Compilador) (2006). *Retos del desarrollo local*. Quito, Ecuador: Fundación Esquel-Consortio para el desarrollo local
- Cuervo, J. (2007). Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental. En J-F Jolly, & J.Cuervo (Eds.) *Ensayos sobre políticas públicas* (pp. 65-96). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia
- Engels, F. (1884). *El origen de la familia la propiedad privada y el Estado* (4ª ed.). Moscú, Rusia: Progreso
- M. Godelier (compilador). (1974). *Antropología y Economía*. Barcelona, España: Anagrama
- Godelier, M. (1975). *Racionalidad e Irracionalidad en Economía* [5a ed]. Ciudad de México, México: Siglo XXI
- Hobbes, T. (1651). *Leviathan*. Londres, Gran Bretaña: Andrew Crooke
- Locke, J, 1690. *Two treatises of government*. Londres, UK: Awnsham Churchill
- Lutero, M (1520-1526/2008). *Escritos Políticos*. (3ª ed.). Bogotá D.C., Colombia: Tecnos
- Marx, K., & Engels, F. (1848/2007). *El manifiesto comunista* (3ª ed.). Bogotá, Colombia: Districidactika
- Max-Neef, M. (1986). *La economía descalza. Señales desde el mundo invisible*. Estocolmo, Suecia: Cepaur-Nordan
- Muller, P. (2010). *Las Políticas Públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia
- Myrdal, G. (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. New York, NY: Harper Ross
- Pérez, V. (2006). Análisis de las políticas públicas respecto de la seguridad alimentaria en Colombia durante el último lustro. En *Seminario Análisis de Gobierno y Políticas Públicas*. Bogotá, Colombia: ESAP
- Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en América Latina y El Caribe [ReLAC]. (2010, Julio). *Reformas sociales, evaluación y participación ciudadana en América Latina: debates y posibilidades* [Resumen de ponencias por organización temática - Congreso Internacional de Evaluación y III Conferencia ReLAC, Universidad de Costa Rica]. Recuperado de http://www.relacweb.com/conferencia/images/documentos/Ponencias_julio_19.pdf?phpMyAdmin=7b04800dae561ab954bb8e382f0f18f6
- del Río, C. & Alonso-Villar, O. (2007). *Rankings of income distributions: a note on intermediate inequality indices* [ECINEQ WP 2007 – 68]. Recuperado de <http://www.ecineq.org/milano/WP/ECINEQ2007-68.pdf>
- Rousseau, J.J. (1762). *Du contrat social (El Contrato Social)*. Ámsterdam, Holanda: Chez Marc – Michel Rey
- Sen, A. (1998). *Bienestar, justicia y mercado*. Barcelona, España: Paidós Ibérica
- Sen, A. (2006). *Desarrollo y libertad* [8a ed.]. Bogotá, Colombia: Planeta
- Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. Ciudad de México, México: Penagos
- Smith, A. (1776/2008). *La naturaleza y causa de la riqueza de las naciones* (4ª ed.). México D.F., México: Fondo de Cultura Económica
- Taylor, F. & Fayol, H. (1911/1987). *Principios de la Administración Científica* [2ª ed.]. Buenos Aires, Argentina: El Ateneo
- Varela, E. (2006). Visiones manageriales sobre el funcionamiento público. La teoría de la burocracia revisitada. *Pliegos administrativos y financieros*, 41. Cali, Colombia: Universidad del Valle
- Varela, E. (2007). *La Soberanía transformada*. Cali, Colombia: Ecoe
- Velasco, M., & Jaramillo, E. (2007). Las políticas públicas de Uribe contra los territorios de indígenas, negros y campesinos. *Colombia Nueva Gaceta*, 13, 55 – 62
- Verdugo M., & García, A.M. (1996). *Manual de Derecho Político. Las fuerzas políticas y los regímenes políticos. Tomo II*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1996 Pág. 63, 188-190
- Weber, M. (1923/2011). *Historia Económica General* [Serie Clásicos de Economía]. México D.F., México: Fondo de Cultura Económica

VI. CURRÍCULO

Víctor Manuel Quintero. Especializado en Investigación Educativa en Contextos de Docencia Universitaria (Universidad de San Buenaventura, Cali, Colombia).

Economista, Magíster en Teoría Económica Missouri State University, con estudios avanzados de Doctorado en Economía Agrícola (Virginia State University). Docente hora cátedra de la especialización en gerencia y gestión cultural de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia), profesor, investigador y consultor sobre procesos de desarrollo, evaluación de proyectos, y sistemas de indicadores. Director de la Unidad de Proyección Social de la Universidad San Buenaventura de Cali. Catedrático de la Especialización en Cooperación Internacional y Gerencia

Social de la Universidad San Buenaventura en convenio con la Fundación Norte- Sur, catedrático de la Especialización en Gerencia y Gestión Cultural de la Universidad del Rosario, consultor del Instituto Alexander Von Humboldt, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Fundación Friedrich Ebert. Docente de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Santiago de Cali.