

APROPIACIÓN DEL PARADIGMA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL¹

José Fabio Torres Parada²

RESUMEN

Este artículo reflexiona sobre la posibilidad y necesidad de apropiar la política pública como paradigma de gestión de lo público por parte de los espacios institucionales y líderes tomadores de decisión. Parte del actual escenario de la gestión pública que se enfrenta cada vez con mayor insistencia a la superación del modelo de toma de decisiones fundamentado en el procedimiento administrativista y la orientación legal y adoptando el de la gestión de políticas públicas. Se observa que su desarrollo aun cuando ha estado más claramente implementado en los espacios académicos donde cada vez más currículos y proyectos de investigación se centran en su estudio, es muy bajo el registro de esta adopción en el ámbito gubernamental que si cuenta con avances los tiene en el escenario nacional antes que en los territorios. Se requiere para su adopción todo un ajuste a la capacidad técnica institucional y permite el mejoramiento de la competitividad, la gobernabilidad, la transparencia y la potenciación de la cuestión territorial. El artículo se logra siguiendo un claro proceso investigativo fundamentado en tres pasos: análisis desde el referente teórico para el análisis de las políticas públicas, revisión bibliográfica de los referentes conceptuales asociados al tema planteado y el resultado de la memoria de la participación en experiencias de gestión pública donde se relacionan tanto resultados de experiencias de investigaciones anteriores como consideraciones desde la experticia profesional a partir de la participación en procesos de gestión pública a nivel territorial.

Se ofrece una explicación de esta situación en el contexto territorial a partir de la ausencia de una masa profesional con formación técnica que soporte y dinamice la gestión pública basada en políticas públicas, la ausencia de una mentalidad de la clase política que dé importancia al largo plazo y la ausencia de capacidad ciudadana para la movilización social a través de la incidencia en agendas de tomas de decisión.

PALABRAS CLAVE

Política Pública, Gobernabilidad, Desarrollo Territorial, Frontera, Capacidad Técnica.

ABSTRACT

This article reflects on the possibility and necessity of appropriating public policy as a paradigm of public management by institutional spaces and leading decision makers. Part of the current stage of governance facing ever more strongly to the improvement of decision making model based on the managerialism procedure and legal advice and adopting the management of public policies. It is noted that although development has been more clearly implemented in academic spaces where increasingly curricula and research projects focus on the study, is very low registration of this adoption in government has progress if you have them on the national stage before in the territories. Is required for adoption a whole set of institutional and technical capacity allows improving competitiveness, governance, transparency and empowerment of the territorial issue. The article is achieved by following a clear investigative process based on three steps: analysis from the theoretical basis for the analysis of public policies, literature review of the conceptual references associated with the question asked and the result memory of participation in management experiences where both public results of previous research experiences as considerations relate from professional expertise from participation in governance processes at local level.

KEYWORDS

Public Policy, Governance, Territorial Development, Technical Capacity.

Fecha de recepción: 30 de junio de 2015.

Fecha de evaluación: 1 de agosto de 2015.

Fecha de aceptación: 8 de septiembre de 2015.

¹ Artículo de reflexión derivado del proyecto de investigación de Estudios Sociopolíticos fronterizos, adscrito al Grupo de Investigación Estudios Jurídicos Fronterizos de la Universidad Simón Bolívar, Sede Cúcuta.

² Maestría/Magister Universidad Externado de Colombia en Gobierno y Políticas Públicas. Especialización Universidad Libre De Colombia - Cúcuta en Alta Gerencia. Pregrado/Universitario Universidad Nacional De Colombia en Ciencia Política. Email: dirinvestigaciones@unilibrecucuta.edu.co

INTRODUCCIÓN

La apropiación de las políticas públicas como paradigma para la toma de decisiones tiene un efecto positivo sobre el mejoramiento e impacto de la gestión de lo público en el contexto territorial.

Implica el abordaje de los asuntos problemáticos desde una visión que supera la meramente legal e incluye desde lo holístico todos los demás aspectos que puedan estar influyendo en la configuración de un problema social determinado, aportando mayor certidumbre para la toma de decisiones que supone el abordaje desde lo institucional, tiene en cuenta la complejidad que todo asunto social en la actualidad implica, donde la relación entre lo global y local marca nuevos retos a lo público y nuevas necesidades de condiciones para el bienestar social y la convivencia. (Moncayo, 2007)

Con la actuación de los gobiernos territoriales desde el marco de las políticas públicas se gana en capacidad técnica que impacta necesariamente la eficiencia institucional, el desarrollo territorial, la gobernabilidad y la transparencia (Oriol, 2003).

Así, se propone como propósito de este texto, reflexionar sobre el estado de la apropiación que los espacios de gestión pública territorial han tenido de la toma de decisiones con fundamento en las políticas públicas.

MÉTODO

Para la reflexión sobre la situación actual de la apropiación de las políticas públicas como paradigma en la gestión pública territorial, se hace uso de insumos de análisis proporcionados por el referente teórico para el análisis de las políticas públicas como eje temático de estudio de la ciencia política, seguido de una amplia revisión bibliográfica que ofrece la organización de datos e información en categorías de análisis que se generan por relación deductiva e interrelación conceptual que permiten afirmaciones hipotéticas y concluyentes y se complementa con la memoria tras la participación en experiencias propias de gestión pública de parte del autor.

- Del análisis proporcionado por el referente teórico para el análisis de las políticas públicas: Alcance de las políticas públicas como disciplina, enfoques, escuelas y modelos de aplicación.
- De la revisión bibliográfica: Referentes sobre legalismo, gestión de lo público, políticas públicas, desarrollo territorial. Todo esto organizado a nivel de datos e información en categorías de análisis que se generan por relación deductiva e interrelación conceptual que permiten afirmaciones hipotéticas y concluyentes.
- De la memoria de la participación en experiencias de gestión pública: Descripción de la actitud institucional frente al proceso de toma de decisiones de intervención social. Se trata igualmente de consideraciones de experiencias de investigaciones anteriores y apreciación desde la experticia profesional dada por la participación en diversos procesos de gestión de lo público.

POLÍTICAS PÚBLICAS. ANÁLISIS A LAS DECISIONES SOBRE LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO

Este punto se orienta desde el cuestionamiento sobre ¿cómo se decide resolver un problema público?

Una respuesta inicial tradicional alude al uso de la base normativa, a los instrumentos procedimentales preestablecidos que han generado en las mentes de tomadores de decisión y ejecutores de la misma un modelo orientado por “*la teoría clásica de la administración pública de influencia española y francesa*” (Hinestrosa, 2007, pág. 15).

Ese fenómeno refiere el problema esencial del enfrentamiento entre el mundo académico y el mundo gubernamental, el primero con mayor aceptación y desarrollo de la política pública y el segundo con la herencia descrita.

Pese a lo anterior, una respuesta con mayor consistencia técnica, presta atención a la complejidad de resolver un problema público en cuenta a sus causas, sus actores y las alternativas de solución. Se centra en entender el problema en todas

sus dimensiones. Se trata de una respuesta ofrecida desde el análisis de las políticas públicas.

Lo antes dicho plantea necesariamente una orientación hacia el conocimiento de las políticas públicas como eje temático propio, que parte por comprender el problema.

En este sentido, existen algunas condiciones claves para que un problema sea considerado como problema público, lo es en la medida que tenga relevancia social, sea de competencia de una autoridad presente o futura y sea un problema susceptible de ser traducido al lenguaje de la política pública (Ordoñez, 2013, pág. 26).

Ahora bien, la importancia del estudio de las políticas públicas radica en el análisis de la forma y tipo de decisiones públicas, cómo se toman, sus contextos, métodos y consideraciones. Para entenderlo de mejor forma, se debe revisar la evaluación de su concepto generado con mayor fuerza en el mundo académico. (Hinestrosa, 2007, pág. 9.)

Se trata de la evolución de la expresión de origen anglo *policy* que corresponde a política pública y que ha pasado en su definición desde la aceptación generalizada de que una política pública es “*todo aquello que hace o deja de hacer un gobierno*” (Dye, 1992, pág. 11.) a la definición técnica producto de investigaciones más recientes en que la política pública es “*el conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales, diseñadas por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad, en donde el conocimiento aunado a la voluntad política y a los recursos disponibles viabilizan el logro de objetivos sociales*” (Ordoñez, 2013, pág. 31).

Este concepto pasó además por distintas nociones entre los dos modelos de entendimiento: el de la tradición norteamericana de enfoque predominantemente pragmático, noción según la cual, una política pública es “*la acción de las autoridades en el seno de la sociedad*” (Mény y Thoening, 1992, pág. 34) o “*una política pública es un conjunto de acciones – decisiones y sus consecuencias, a través de las cuales el poder del estado se manifiesta frente a un área*

o problema específico” (Ozslak, 1981 pág. 21), y el modelo de la tradición europea de enfoque normativo donde la política pública requiere un grado mínimo de procedimientos, de influencias y organizaciones gubernamentales (Hogwood, 1984, pág. 29) ello es “*la designación del proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político – administrativos, coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos*” (Muller y Surel, 1998, pág. 16).

Otros autores importantes en el contexto latinoamericano y colombiano como Alejo Vargas, afirman que las políticas públicas son “*el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas niveles manejables*” (Vargas, 1999, pág. 11.)

Por su parte André-Noel Roth, propone que la política pública “*es un conjunto formado por uno o varios objetivos colectivos considerados como necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratadas, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar los comportamientos de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática*” (Roth, 2002, pág. 21)

Mientras que para Carlos Salazar Vargas la política pública “*es el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas*” (Vargas, 1995, pág. 13)

La definición de Ordoñez corresponde al desarrollo del mundo académico que ha consensuado un modelo propio de análisis de políticas públicas entendido como la combinación de los factores recurso, voluntad y conocimiento, dando a este último desde la corriente instrumental la mayor importancia y siendo al mismo tiempo el valor agregado más significativo y avanzado en el desarrollo histórico del concepto.

Este estudio requiere entender que los fenómenos públicos son fenómenos abordados desde

las ciencias sociales donde sus disciplinas y profesionales se enfrentan a la complejidad, volatilidad y variabilidad de sus objetos de estudio. (Morin, 2001, pág. 17).

Sobre esto, se ha llegado a afirmar que en lugar de resolver problemas, en realidad ellos se transforman, evolucionan, siempre bajo la complejidad de las relaciones humanas, el interés político y desde los nuevos desafíos y problemas de la era global que demandan en todo caso aplicar mayor rigurosidad y desarrollos científicos a sus tratamientos.

Por otro lado, es igualmente importante considerar que una política pública debe estar sustentada en un corpus teórico que oriente los cursos de acción, así como la toma de decisiones, el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos financieros en el ámbito público. (Podestá, 2001, pág. 12).

El estudio de las políticas públicas se puede ver desde la corriente académica y la corriente instrumental, la primera centrada en la explicación de *forma en que se producen las políticas* y la segunda preocupada por *las técnicas para la elaboración de políticas*. (Ordoñez, 2013, pág. 22)

Así mismo es relevante el hecho de que el estudio de la política pública primero como concepto y luego como paradigma de la gestión pública, se inscribe en los conceptos de Estado, poder y gobierno, toda vez que se trata de un producto del sistema político (Vargas, 1999, pág. 29).

El Estado se entiende como un producto social en cualquiera de sus desarrollos alcanzados en la era moderna, ya sea por *acuerdo social* (Lenin, 2010, pág. 24) por *dimensión social, como aparato de gobierno y administración y coerción* (Weber, 2002, pág. 16) o entendido ahora como *el aparato que comprende el sistema político* (Cavadias, 2001, pág. 14) en todo caso busca como finalidad una calidad de vida que llene las expectativas de vida digna para los seres humanos y convivencia pacífica.

Ahora bien, el estudio y análisis de las políticas públicas cuentan con modelos básicos, algunos

fundamentados en la lógica contenida en la elección racional y el modelo secuencial; las teorías del análisis del poder, donde se destacan las corrientes marxistas, pluralismo y corporativismo; las teorías sobre el análisis de estructuras institucionales, entre ellas el estatismo y triángulos de hierro; las teorías neo-institucionales donde se ubican las teorías del neo-institucionalismo histórico, neo-institucionalismo sociológico y neo-institucionalismo económico, así mismo las teorías centradas en el análisis de las configuraciones de los actores donde encuentran las teorías de redes; y finalmente las teorías derivadas de los enfoques cognitivo y constructivista donde se destaca la teoría de las coaliciones de abogacía y la teoría de los equilibrios puntuales, incluido el enfoque narrativo o deliberativo.

Para efectos de contexto y uso posterior en este documento, se describe el alcance de las dos teorías orientadas desde la racionalidad.

El primer modelo de elección racional, propone que las acciones emprendidas por el tomador de decisión están mediadas por el interés de responder racionalmente a las demandas sociales orientado por sus intereses y que son generadas desde el Estado. En este enfoque las preferencias del tomador de decisión son importantes. (Ordoñez, 2013, pág. 19)

Se da en un ambiente de relación entre la acción colectiva (Villaveces, 2009, pág. 14) y el individualismo metodológico (Malo, 2002, pág. 18)

El segundo modelo, secuencial, también denominado modelo de ciclo de las políticas públicas de gran influencia y aceptación principalmente por la facilidad de su adaptación al desarrollo mental de los tomadores de decisión. (Ordoñez, 2013, pág. 45).

Corresponde a la representación lineal que traduce una secuencia de naturaleza lógica de la producción de las políticas públicas que inicia con A) la identificación del problema, sigue con B) la inclusión de este problema dentro de la agenda política, continua, C) con la identificación de alternativas de solución, acompañado de la D) negociación política, E) la selección de la mejor alternativa, F) implementación de

la política escogida, G) evaluación y reforma o terminación (Ordoñez, 2013, pág. 49)

Estas fases rígidas, racionales y lineales, se entrelazan hasta conformar un ciclo y suponen la terminación de una para dar paso a la siguiente. Una reelaboración y entendimiento ajustado a la dinámica propia y necesaria de la gestión pública propone que este ciclo se entienda no por fases sino por momentos que se pueden superponer y que no necesariamente se dirigen desde la lógica lineal sino puede regresar, esa propuesta define que el ciclo está conformado por A) Diseño donde se ubican la revisión, conocimiento e interpretación del problema acompañado. B) Formulación donde se trasmite el problema al tomador de decisión ya sea por presión, demanda o iniciativa propia del gobierno, refleja esto la agenda y la selección de la alternativa de solución, asignación de recursos, fundamentación legal y justificación de pertinencia y necesidad. C) Implementación que se confirma del plan de acción para la ejecución de la alternativa seleccionada, materializada en la gestión de iniciativas, proyectos, inversiones. D) Evaluación que puede hacerse durante, antes o después de la ejecución con el propósito central de identificar los impactos logrados.

El ciclo anterior, se acompaña además de acciones de seguimiento, acompañamiento, monitoreo y control, todos necesarios para que la ejecución se alcance según lo propuesto y la realización de las retroalimentaciones antes dificultades que puedan presentarse. Esta acción cada vez es más importante y relevante en el contexto de ejecución de políticas públicas y supone que pueden ser generados aprendizajes replicables y acepta que pueden existir errores que en todo caso se pueden prevenir.

En relación con lo anterior, un punto fundamental en la gestión y apropiación de políticas públicas se refiere a la configuración de la agenda. Se trata un punto primordial donde se da la interpretación del problema pero principalmente la movilización del problema hacia la programación de acciones e intervenciones por parte del tomador de decisiones. Se enmarca como el primer punto del ciclo y se distinguen tres clases:

- Agenda sistémica referida al conjunto de problemas están fuera del sistema político pendientes de ser seleccionados para ser atendidos.
- Agenda institucional correspondiente a la situación cuando el problema ya ha sido seleccionado por el sistema político pero aun no hace parte de la programación de acciones del gobierno.
- Agenda gubernamental, referida al momento en que el gobierno teniendo en cuenta los insumos generados por el sistema político asigna recursos para su intervención.

Finalmente y de otra parte, en el contexto de los funcionarios públicos, los ciudadanos activos políticamente, tomadores de decisión y medios de comunicación, se presentan algunas confusiones recurrentes sobre el concepto de política pública, ellas son:

- *La existencia de una ley implica la existencia de una política pública,*
- *La existencia de presupuesto para atender un tema implica la existencia de una política pública*
- *La existencia de un pronunciamiento o discurso sobre el compromiso de un mandatario es la política pública*
- *La existencia de un documento técnico, diagnóstico, proyectos, acción directa, campaña, supone la existencia de una política.*

Ninguno de los anteriores son en sí per se una política pública, sin embargo las cuatro son evidencias e insumos de una política pública.

ACERCAMIENTO A LA ACTITUD INSTITUCIONAL FRENTE AL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE INTERVENCIÓN SOCIAL

Esta parte es producción propia del autor resultado de la conceptualización propia a partir de la participación en experiencias de diseño y formulación de políticas públicas a nivel territorial.

La base del recurso humano institucional conformada tanto por el nivel político decisor como

por el recurso humano de soporte técnico profesional ha desarrollado una serie de actitudes que caracterizan su posición ante el proceso de toma de decisión frente a un problema público. A continuación se describen algunas de ellas tomadas a partir de la observación y participación profesional en proceso de gestión pública:

Actitud reactiva ante un problema público. La atención a un asunto problemático público se aborda desde la urgencia de su atención y la búsqueda de mecanismos de contención que pueden o no estar sujetos a negociación con los involucrados.

En todo caso la desatención histórica, la ausencia de diálogo sociedad – Estado y la prevalencia de interés y preferencias políticas del gobernante supone una posición pasiva, de invisibilización de situaciones problemáticas que terminan por ensancharse y generar riesgos sociales, movilizaciones y problemáticas mayores ante los cuales la actitud del tomador de decisión es la de reaccionar con incontinencia sin un plan de trabajo, con baja credibilidad, pocos instrumentos de acción y bajo margen de maniobra que terminan en el mayor de los casos generando choque y mayores traumas sociales.

En esta actitud se encierra la diferencia entre lo urgente y lo importante, entre lo coyuntural correspondiente a los acontecimientos diarios que emergen de las crisis transitorias y que generan la reacción (Osorio, 1997, pág. 17) y lo estructural que corresponde a los problemas sociales gruesos que definen un modelo político, social y económico entendido en algunos casos como el propio sistema. (Poulantzas, 1977, pág. 18) En este caso toda atención o solución ofrecida se caracterizara por ser transitoria, no sostenible y generadora de un problema mayor además de desconfianza en futuras situaciones problemáticas.

Enfoque legalista. Aunado a la anterior actitud, en todo caso la intervención se piense desde el alcance de la norma como un techo máximo de acción y una base mínima de oportunidades alternativas para generar respuestas a un problema público.

Así, la norma constituye el fin de la intervención y no un medio de apoyo que facilita la búsqueda de alternativas y aplicación de las mismas. En este sentido, la intervención no considera importante el análisis del problema, ni la voz de los involucrados, al contrario, considera que su poder emanado de la norma es la única alternativa de gestión posible y su razón se hace la verdadera justificada con el argumento de que es la del gobierno sin sospechar, ni calcular los riesgos que pueda suponer no comprender el problema.

Subvaloración de la participación. En consecuencia con lo anterior se deriva otra gravísima actitud institucional de los tomadores de decisión en relación con la respuesta a un problema público. La ausencia de la participación y el poco o nulo valor que este le da la voz pública representada en procesos, movilizaciones, escenarios de participación y generadores de opinión entre otros.

Al contrario, el tomador de decisión considera en el mayor de los casos que quien solicita una intervención, la solución a un problema, quien realiza un reclamo está traspasando sus límites de atentar contra el poder que transitoriamente detenta. Son escasos los casos en que un gobierno considera valiosa la voz de la participación de quienes están directamente afectados por una situación.

En algunos casos se propone un ejercicio participativo que desde el principio ha sido direccionado para legitimar las decisiones de quien lo convoca, pensado más como un hecho político mediático donde las conclusiones, acuerdos y participantes ya han sido definidos y enfocados, se trata de una situación simulada donde no es relevante el contenido de la discusión que bien podría alimentar la generación de alternativas de intervención del gobierno.

Aquí es importante resaltar ue a esta situación se llega dada una pobre capacidad de control social ciudadano.

Homogenización interpretativa. Una actitud recurrente frente a la generación de acciones de intervención gubernamental ante un problema

público se da desde la lógica de funcionarios que interpretan bajo un mismo marco todas las situaciones problemáticas dejando por fuera los aspectos contextuales de cada territorio, cada grupo poblacional, cada momento histórico y la complejidad específica de cada necesidad.

En este caso, aun cuando las situaciones pueden ser comunes, los problemas públicos mediados por la complejidad, no podrán ser considerados homogéneos en su alternativa de solución, suponiendo que una misma medida puede y debe ser aceptada y aplicada de igual forma y con el mismo efecto en toda situación similar.

Subordinación de lo técnico ante lo político. Una situación que muta a actitud y es comúnmente aceptada en los espacios institucionales a nivel de ser considerada como norma por tradición frente a la que no hay nada que hacer se refiere al mando del interés político sobre el concepto de viabilidad técnica en la toma de decisión de intervención, interpretación del problema, inclusión de beneficiarios, focalización de la inversión y conceptualización del impacto requerido.

Esta actitud se genera desde el arraigo de valores cercanos a la corrupción en la actuación de funcionarios públicos tomadores de decisión creando ambientes de poder cerrado y direccionamiento las decisiones de la ejecución presupuestal que para este punto se convierte en el aspecto de mayor importancia para el interés político y que orienta por presión el ajuste a la viabilidad de la decisión desde el criterio del recurso humano técnico, que reduce su producción a la conceptualización retórica.

En este punto además se observa una contradicción recurrente en la gestión pública que se superaría con la implementación de estrategias pensadas desde las políticas públicas en el sentido de que el diseño de proyectos de inversión se oriente desde la existencia de rubros presupuestales y cumplimiento de condiciones contractuales y no que desde el presupuesto público se suponga la existencia de ejes problemáticos estructurales de la sociedad donde se impacta con las decisiones tomadas. No se trata de preguntar para que si existe disposición de recursos para formular iniciativas ajustadas en el monto total

dispuesto que puede no siempre ser el máximo necesario, sino desde la planeación de largo plazo y la definición de ejes de intervención y sustentación desde estudios previos definir el monto total real de la intervención.

Desarticulación institucional. Corresponde a la ruptura que se da entre los distintos niveles de toma de decisiones definidos en el sistema político. Se trata de un problema de comunicación, dialogo y trabajo asociativos y colaborativo inexistente en la toma de decisiones que genera que el nivel nacional, departamental y municipal y en algunos casos entidades adscritas a un mismo nivel de estos desarrollan una misma iniciativa paralelamente, haciendo doble esfuerzo.

En esta situación la actitud se explica por la posición individualista de control y manejo que el tomador de decisión adopta ante el interés de liderazgo propio y la sospecha de trabajar con otros actores políticos que no necesariamente se identifican en su aspiración posterior o quienes se hace más complicado llegar a acuerdos, pero también se explica por el desconocimiento del liderazgo político territorial de la oferta institucional disponible para la gestión de iniciativas compartidas.

Esta actitud también se expresa en desarticulación institucional con otras organizaciones no necesariamente públicas pero con capacidad de cooperación e impacto en la superación de situaciones problemáticas como gremios, sector académico, iglesias, sector solidario entre otros.

EL PARALELO DE LA GESTIÓN PÚBLICA. LEGALISMO VRS POLÍTICAS PÚBLICAS

El fenómeno descrito parcialmente antes y que bien podría considerarse como la hegemonía del enfoque legista en la gestión pública fuertemente apropiado en las entidades territoriales principalmente municipales cuenta con una serie de características que contrastan con el enfoque de la política pública.

La revisión de esta situación se permite a través de lo que se propone llamar el paralelo de la gestión pública que se relaciona en los siguientes cuadros.

Paralelo de la gestión de lo público.

Enfoque legalista	Enfoque de la política pública
Cumplir la ley	Orientarse hacia el problema
Mientras en el enfoque legalista el propósito de gestión se direcciona hacia el cumplimiento estricto interpretativo de la norma como fuente de alternativa única de solución el enfoque de la gestión desde la política pública se preocupa por el detalle del problema, sus causas, efectos, complejidades y contextos, ello genera sufrimientos insumos para alcanzar diversas alternativas de intervención donde la norma se entiende más como un marco de acción que como una finalidad en sí misma.	
Enfoque legalista	Enfoque de la política pública
Centrado en el proceso administrativo	Pensando desde las alternativas de gestión
El enfoque de la política pública supone la generación de alternativas para la intervención de un problema público, que se transformara en planes de acción concretos que superan el trámite administrativo. Finalmente un proceso administrativo está establecido legalmente y si la actitud del tomador de decisión se fundamenta en ella exclusivamente entonces la tecnocracia sin necesidad de negociar dentro del sistema político genera una maraña de pasos que hacen del procedimiento el propósito de la gestión lo público antes que la solución de problemas sociales. En este punto antes que el trámite se encuentra el servicio, que en todos los casos orienta la visión y misión de toda entidad pública.	
Enfoque legalista	Enfoque de la política pública
Sanción	Reconocimiento
El modelo de toma de decisión con fundamento en problemas que propone la política pública conlleva a reconocer en los actores sociales y en el tomador de decisión el reconocimiento de sus acciones como emblemáticas, experiencias generadoras de nuevas tendencias, rupturas afortunadas que pueden ser replicables en otros contextos. Entre tanto el modelo legalista puede suponer que la superación sostenible de un problema público sea la sanción disciplinar de un tomador de decisión.	

Fuente: Elaboración propia.

EVIDENCIAS DE LA APROPIACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ÁMBITO GUBERNAMENTAL

Para evidenciar la apropiación de las políticas públicas como paradigma que oriente la toma de decisiones ante un problema público existen varios frentes de análisis, contraste y contenido. El de mayor relevancia para este caso corresponde al aumento de la capacidad técnica institucional que se entiende como la cualificación técnica y actitudinal del recurso humano territorial en un gran acuerdo entre la clase política y el equipo técnico profesional.

Se refiere al desarrollo de una base de trabajo conformada por recurso humano con dominios, destrezas y capacidades para liderar los siguientes aspectos:

Evidencia 1. El diseño y ejecución del proceso planificador fundamentado en la superación de la ausencia de visión de largo plazo.

Se entiende como la definición de planes de largo plazo que expresan los mínimos de acción acordados que conducen a un escenario de futuro denominado escenario apuesta y que incorpora la mejor situación para la toma anticipada de decisiones. Al tratarse de un escenario en términos exactos el concepto cuenta con una definición científica en la prospectiva estrategia aplicada al desarrollo territorial que estudia el futuro y donde un escenario es una imagen de futuro que se define como “la imagen de futuro de carácter conjetural que supone una descripción de lo que pasaría si llegase a ocurrir, e involucra algunas veces la precisión de los estadíos previos que se habrían recorrido, desde el presente hasta el horizonte de tiempo que se ha elegido. (Mojica, 2011, pág. 38).

Evidencia 2. La gestión y aplicación de técnicas de políticas públicas a problemas públicos. Se entiende desde la necesidad de incorporar específicamente el modelo del ciclo de políticas públicas a nivel básico el paradigma de las po-

líticas públicas para no generar mayor trauma y menores efectos por rupturas.

Se proponen varios puntos que aun cuando más amplios que el ciclo de políticas públicas se inscribe en la lógica instrumental fundamental para la gestión pública con base en políticas públicas. Ellos son:

- *Estructuración del problema.* Comprende el análisis de fronteras del problema, el análisis de clasificaciones, el análisis jerárquico de las causas, el análisis casual árbol del problema, el análisis de múltiples perspectivas, el análisis de supuestos, el mapeo de argumentaciones y análisis del discurso, el análisis de decisión, la reacción de definiciones operacionales, el análisis político y el análisis de actores relevantes. (Patton y Swicki, 1993, pág. 29)
- *Definición de criterios de decisión.* Comprende la definición de objetivos general y específicos, la definición de criterios de viabilidad técnica, la definición de criterios de viabilidad económica y financiera, la definición de criterios de viabilidad política. (Patton y Swicki, 1993, pág. 26)

Identificación de alternativas de solución. Comprende el análisis causal – árbol del problema, el análisis de inacción, desarrollo de tipologías, los usos de analogías, metáforas, modelo lógico, diseño de escenarios y modificación de soluciones existentes.

- *Evaluación de alternativas.* Compuesto por la extrapolación pronosticación teórica, la pronosticación intuitiva, la realización de cálculos de desconteo VPN, TIR, costo de oportunidad, costo-beneficio, el análisis de sensibilidad, el diseño de fórmulas de asignación, el análisis de decisión, viabilidad política y administrativa, la elaboración de escenarios y los criterio ponderados. (Patton y Swicki, 1993, pág. 27)
- *Recomendación y argumentación.* Que se compone de la argumentación para la cual existen diversas opciones entre ellas la argumentación basada en la autoridad de una persona, la investigación basada en la

autoridad de un método, la argumentación basada en la institución propia, la argumentación basada en principios éticos, la argumentación basada en las señales, la argumentación basada en la generalización, la Argumentación basada en la analogía. (Patton y Swicki, 1993, pág. 27)

- *Diseño del plan de implementación,* que se compone del análisis de fallas y riesgos de implementación, la identificación de prerequisites políticos legales y administrativo, técnico y financiero y la coordinación interinstitucional. (Patton y Swicki, 1993, pág. 27)
- *El diseño de plan de monitores y evaluación.* Compuesto por la operacionalización de objetivos, meta y actividades, la identificación de indicadores de insumos proceso / producto, resultado e impacto, aproximaciones orientadas por la estimación el costo, uso de grupo de control, comparación antes-después, comparación plan –realización, diseño de sistema de seguimiento monitorea y evaluación. (Patton y Swicki, 1993, pág. 28)

Evidencia 3. El aumento de la capacidad y resultados de gestión producto del dialogo productivo entre la región y nación.

Evidencia 4. La gestión de lo público y sus decisiones, interpretación de problemáticas, alternativas posibles, proceso participativo, riesgos, inversiones y acciones en general se acompañan de una permanente estrategia de comunicación pública. (Salazar, 2007, pág. 24)

Evidencia 5. Se desarrolla un alto soporte investigativo y de estudios que orientan la reducción de incertidumbre y generan rutas para la toma de decisiones.

Evidencia 6. La promoción de la ciudadanía activa donde la participación política se enfoque en el control social y ciudadana a través de la incidencia en las agendas y programaciones de acciones de política pública. (Roth, 2008, pág. 21)

Lo anterior resulta en un amplio proceso de cualificación disciplinar por una parte pero princi-

palmente por otra parte se requiere el dominio y aplicación de nuevas competencias diferenciadoras, entre ellas: la capacidad de análisis de situaciones complejas, la innovación social en la intervención, la capacidad comunicativa expresada en apreciar mensajes, la capacidad de solución de conflictos, la negociación y gerencia de problemas, la actuación con fundamento en aspectos éticos y profesionales, aceptar la necesidad del aprendizaje continuo, el liderazgo enfocado en vincular al máximo sus potencialidades y aprovechar las de los demás integrantes de los equipos, el compromiso social, la capacidad de visión y conocimiento del contexto, el aceptar las opiniones, observaciones, recomendaciones y propuestas ofrecidas desde las visiones interdisciplinarias y transdisciplinarias, la capacidad de adaptación y trabajo en equipo.

DISCUSIÓN

Se ha propuesto y justificado la superación de la concepción dentro de la gestión pública según la cual lo primordial es aquello que se puede hacer o está permitido hacer en un marco legal que se entiende como obligatorio, cerrado, perfecto y finalista. (Hinestrosa, 2007)

Este enfoque evidencia como se antepone de una parte los procesos administrativos y como superan los incentivos selectivos de la política a las finalidades técnicas. En el primer caso el fenómeno es consecuencia del desgaste tecnocrático y el segundo se da gracias a la exageración de la corrupción en los escenarios públicos.

Se requiere de una amplia transformación que se inicia con el proceso de planificación y deriva en la articulación institucional que se facilita en la medida en que se tenga clara la relación entre planear y planificar y esto se traduce específicamente en la forma en que el territorio defina una visión de largo plazo a partir del estado actual de los sectores de inversión, las expectativas socio económicas, la lectura de las tendencias mundiales sectoriales y las estrategias de futuro a partir de los factores de cambio. (Torres, 2011).

Acompañado a lo anterior es indispensable el concurso del liderazgo político expresado en

capacidad técnica y política de las entidades territoriales para en un marco de plenas competencias, le sea posible alcanzar tanto diálogo directo entre la región y la nación como impacto de la inversión pública.

Junto a lo anterior se espera mayor involucramiento de la sociedad organizada a través de distintos ejercicios de control social resultados del fortalecimiento de una ciudadanía activa y expresada en participación ciudadana. (Torres, 2011).

Ahora bien, lo relevante de la política pública como paradigma se manifiesta en que con ella se atiende la importancia de la cuestión territorial desatendida históricamente, junto a sus particularidades y se supera la actitud de trato homogenizador del orden nacional, se permite resolver de forma eficaz problemas sociales, de forma sostenible sin generar mayores impactos que los que espera resolver, es decir se gana en la competitividad institucional, se generan condiciones para el mejoramiento de las condiciones de gobernabilidad, traducida está en la capacidad de gestión y aceptación social de las decisiones como productos del sistema político. Finalmente se aporta decisivamente a la transparencia para la superación de las prácticas asociadas a la corrupción.

CONCLUSIONES

Resultado del análisis bibliográfico y reflexión realizada fundamentado en las experiencias de diseño, seguimiento, acompañamiento en la gestión de políticas públicas, se alcanzan las siguientes ideas concluyentes:

La apropiación a nivel gubernamental territorial del paradigma de las políticas públicas, se dará en la medida en que se supere la pobre capacidad técnica de los gobiernos territoriales para liderar la toma de decisiones en el marco de un proceso de gestión planificada de acciones de política pública, se supere la enorme improvisación que denota directamente una actitud reactiva antes que proactiva de la gestión pública territorial, se supere la baja formación del recurso humano territorial y se supere la ausencia de una visión colectiva de desarrollo.

Así, la política pública debe ser una práctica en la gestión de lo público que está en mora de ser apropiado en el contexto de los gobiernos municipales. Este modelo es el más útil para ser aplicado inicialmente como base para la gestión pública basada en la política pública. Por lo que la solución de un problema pública en el contexto territorial requiere generación de decisiones que sean pensadas desde el enfoque de la política pública que conlleva a su comprensión total en su complejidad y la evaluación de alternativas a partir del conocimiento del problema y el establecimiento formal de planes de acción. Se han hallado y caracterizado varias actitudes en la base institucional territorial frente al tratamiento de los problemas públicos, existe una actitud reactiva ante un problema público que presta atención a lo urgente antes que lo importante y que distiende lo estructural. Se actúa con apego al enfoque legalista, se subvalora la participación, existe una suerte de homogenización interpretativa en la respuesta y se presenta una grave desarticulación institucional

Para efectos de entendimiento el mejor modelo aplicable al contexto actual es el secuencial que propone el ciclo de políticas públicas entendidas como momentos institucionales compuestos del diseño, la formulación, la implementación y la evaluación. Se ha logrado esclarecer que la sola existencia aislada de una ley, un rubro presupuestal, un pronunciamiento o discurso, un documento técnico, diagnóstico, proyectos, acción directa, campaña, supone la existencia de una política, en realidad ella requiere y se puede expresar en estos aspectos como insumos de política pero no implica su existencia.

REFERENCIAS

Cavadias, Emis, el nuevo institucionalismo en América Latina, ciencias de gobierno, IZEPES, Maracaibo, Pág. 11 – 25.

Dye, Thomas R. (1992). Understanding public policy. Nueva Jersey: Prentice Hall. Gedisa, 2001.

Hinestrosa Rey, Roberto, Ensayos sobre políticas públicas, varios autores, Universidad Externado de Colombia, 2007, Bogotá.

Hogwood Brian W. y Gunn, Lewis A., Policy Analysis for the Real World, New York, Oxford University Press, 1984.

Lenis Castaño, John Fredy, Pacto social y libertad en Thomas Hobbes Social Pact and Liberty in Thomas Hobbes Universidad de Antioquia, Colombia, Discusiones Filosóficas. Año 11 N° 17, julio – diciembre, 2010. pp. 239 – 254.

Se establece una clara diferencia entre el enfoque legalista y el modelo de las políticas públicas que produce un paralelo de la gestión, mientras el enfoque legalista se centra en el cumplimiento estricto de la ley, el de la política pública se orienta hacia y desde el problema y su complejidad, lo que además lleva a que mientras el enfoque legalista se centra en el proceso administrativo, el de la política pública está pensando desde las alternativas de gestión.

Se explica la existencia de no menos de seis evidencias para la apropiación del enfoque de las políticas públicas en el contexto territorial, iniciando con el diseño y ejecución del proceso planificador hacia la aplicación de la prospectiva estratégica territorial. La aplicación de técnicas desde el modelo del ciclo de políticas públicas a la solución de problemas públicos. El aumento de la capacidad y resultados de gestión producto del dialogo productivo entre la región y nación. La gestión de lo público acompañado por una estrategia de comunicación pública. La valoración de la investigativo previa para la toma de decisiones de intervención y la promoción de la ciudadanía activa que ofrezca alternativas de intervención

La aplicación de la política pública como paradigma de gestión pública ayuda a mejorar la eficiencia institucional, las condiciones de gobernabilidad y el fortalecimiento del rescate territorial. Esto comprende la oferta de alternativas que ayudan a superar la actual crisis institucional que se expresa en la pobre capacidad para hacer seguimiento.

Malo, Miguel Ángel, individualismo metodológico y racionalidad: una extensión de la crítica de Piore, Universidad de Salamanca Dept. Economía e Historia Económica – Facultad de Economía y Empresa Edificio FES – Campus Miguel de Unamuno.

Meny Ives, Thoenig Jean-Claude. Las políticas públicas. Ariel Ciencia Política. España, 1992.

Moncayo Jiménez, Impactos territoriales de la globalización: Colombia en perspectiva Latinoamericana, Centro de Investigaciones y Estudios-CIES – Bogotá, 2007.

Morin, Edgar, “El paradigma de la complejidad”, en: *Introducción al pensamiento complejo*, edición española a cargo de Marcelo Pakman, Barcelona. 1994

Muller, Pierre e Yves Surel. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien.

Muller, Pierre. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

Ordóñez-Matamoros, Gonzalo y otros autores, *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013.

Oriol Prats, Joan, El concepto y el análisis de la gobernabilidad, *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 14-15 (2003) págs. 239-269. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, España.

Oszlak, Oscar, O'Donnell, Guillermo, *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO/Nº4, 1981.

Osorio, Jaime, *El análisis de coyuntura*, México, ediciones CIDAMO, 1987

Patton, Carl V. y David S. Sawicki. 1986. *Basic Methods of policy Analysis and planning*. Englewood Cliffs NJ: Prentice-Hall.

Podestá Arzubíaga, Juan *Problematización de las políticas públicas desde la óptica regional*, última década N°15, CIDPA Viña del Mar, Octubre 2001, pp. 163-175.

Poulantzas, Nicos. *La crisis del Estado*, Barcelona, Península, 1977. *The capitalist State: a reply to Miliband and Laclau*. *New Left Review*.

Roth Deubel, André-Noel, *Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?*, *Estudios Políticos* ISSN 0121-5167 N° 33, Medellín, julio-diciembre de 2008: pp. 67-91

Roth Deubel, André-Noel. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

Salazar Vargas, Carlos. (1995a). *Las políticas públicas*. Serie Colección Profesores, 19, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá, s.p.

Torres, Fabio, *ideas para la formulación de políticas públicas de desarrollo regional*, Universidad Libre, 2011.

Valencia Agudelo, Germán Darío y Álvarez, Yohan Alexis, *La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación*, *Estudios Políticos* ISSN 0121-5167 N° 33, Medellín, julio-diciembre de 2008: pp. 93-121.

Vargas, Alejo. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas Públicas*. Bogotá: Almudena.

Villaveces Niño, Juanita *Acción colectiva y el proceso de la política pública* *Revista Opera*, núm. 9, 2009, pp. 7-22 Universidad Externado de Colombia Bogotá, Colombia.

Weber, Max, *economía y sociedad, esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.