

POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ESFERA MUNICIPAL: UNA PLATAFORMA DE IMPLEMENTACIÓN PARA EL MUNICIPIO DE BELLO – ANTIOQUIA

Oscar Eduardo Gutiérrez Gómez*

Resumen

El estudio de las políticas públicas se ha convertido, para la ciencia política, en un elemento central dentro de su campo académico debido a que constituyen un factor de modernización administrativa en los gobiernos globalizados que trabajan mancomunadamente con sus comunidades para, de forma organizada, tomar las mejores decisiones. Ante esta visión y las diversas posibilidades que ofrece su estudio, es necesario orientar su campo a la esfera local colombiana y específicamente al municipio de Bello-Antioquia que aún no logra una transformación en su administración. Desde una revisión conceptual y un análisis de su recepción en el municipio, en contraste con el estado de las políticas públicas vigentes en él, se defiende la tesis que sostiene que en el municipio se requiere una plataforma que permita la gestión adecuada de éstas teniendo en cuenta las particularidades que presenta la administración y el entorno político para intentar dar una respuesta concreta a las dificultades presentes en su aplicación.

Palabras clave: Gobierno municipal; Políticas públicas; Administración pública; Ciencia política; Municipio de Bello.

* Estudiante de Ciencias políticas de la facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana. Correo electrónico: oscar.edugu@gmail.com

PUBLIC POLICY IN THE MUNICIPAL AREA: A PLATFORM OF IMPLEMENTATION FOR THE MUNICIPALITY OF BELLO – ANTIOQUIA

Oscar Eduardo Gutiérrez Gómez

Abstract

The study of public policies has become, for political science, in a central element in their academic field because it constitutes a factor of administrative modernization in globalized governments that working jointly with their communities, in an organized, take the best decisions. Given this vision and the various possibilities offered his study is necessary to orient their field to the Colombian local level and specifically the municipality of Bello-Antioquia that not yet achieved a transformation in his administration. From a conceptual review and analysis of its reception in the city in contrast to the state of current public policies on it, defends the thesis that in the city it required a platform that allows adequate gestation. It requires taking into account these peculiarities of the administration and the political environment to try to give a concrete answer.

Keywords: Municipal Government; Public policy; Public administration; Political science; Bello municipality.

INTRODUCCIÓN

La gestión administrativa, o *management*¹, plantea un escenario evolutivo a la acción de gobernar o gobierno en acción, encaminado a la obtención de resultados medibles y evaluables de cara a los objetivos y expectativas que representan los gobiernos frente al ciudadano. La política pública es la herramienta de “ingeniería política” (Roth Deubel, 2002) que proporciona un marco analítico a todo un ecosistema de intereses que se articulan y se depuran para resultar en una decisión racional encaminada a satisfacer necesidades y buscar “la mejor decisión” posible para alcanzar su objetivo. Es por eso que en la esfera municipal, como espacio territorial y realidad inmediata del ciudadano, resulta indispensable su utilización para la solución de problemáticas mucho más particularizadas. Sin embargo, cada municipio representa un desafío independiente debido al gran número de variables que pueden incidir en sus necesidades y problemáticas respecto a otros. Por eso resaltamos la pertinencia de que el estudio de la política pública ingrese con más rigor en las atmosferas sociales locales y se pueda convertir en un factor decisivo para el desarrollo de las comunidades.

Particularmente el municipio de Bello supone un escenario de discusión interesante debido al reto y el precedente que representaría los resultados, en la esfera departamental y nacional, de un análisis sobre políticas públicas en municipios de menor categoría a diferencia de las ciudades capitales. Ello sin desconocer las singularidades que el municipio guarda respecto muchos de sus similares en cuanto a las dimensiones territoriales y poblacionales². No obstante a las pretenciosas repercusiones, el halo de reflexión debe enfocarse en el estudio de la política pública en el municipio.

¹ Juliana Mejía define “el *management* público como conjunto de métodos racionales pertenecientes a la modernización de la gestión pública, van desde las tareas de gestión hasta la sistematización de algunos procedimientos; es una función ejecutiva para planificar, organizar, coordinar, dirigir, controlar y supervisar las actividades o proyectos públicos con responsabilidad sobre los resultados, lo que representa una nueva forma de percepción del Estado en la sociedad”. (2012, pág. 146)

² Bello es catalogado como categoría 1 dentro de los criterios legales del régimen administrativo municipal y es el primero en población entre todos los municipios no capitales del país.

CAPÍTULO 1

Las políticas públicas y las administraciones municipales en Colombia: un acercamiento básico desde la Ciencia Política a los conceptos y a las instituciones gubernamentales.

El Estado social de derecho es una construcción que, entre otras cosas, intenta ajustar, mediante la tecnificación de las instituciones titulares del poder, el imperio de la ley a un fin específico. Tal fin no es otro que propender por el bienestar social y la dignidad humana (Roth Deubel, 2010), pero aun así la tarea no resulta sencilla y requiere una labor más minuciosa que el simple ejercicio de la coerción y las decisiones unilaterales. El interés en la realización de estos dos fines requiere pensar necesariamente en una distribución de las riquezas de forma equitativa y herramientas democráticas incluyentes que permitan una justicia social real, para lo cual la política pública para ser una de las mejores fórmulas que se acoplan a éstos nuevos requerimientos.

Política pública

La ciencia de las políticas públicas surge como respuesta a los resultados posteriores del Estado de bienestar y, de forma consecuente, al Estado social de derecho que, debido a su naturaleza garantista, exige una mayor tecnificación y cientificidad que permitan una “justa rendición de cuentas y el desarrollo del modelo liberal en occidente” (Jímenez Mejía, 2012) debilitado especialmente en américa latina por la crisis que supuso la apertura neoliberal que disminuyó la influencia de la institucionalidad estatal en el camino a resolver los problemas de fondo de la sociedad civil de forma eficiente.

El estudio de las políticas públicas es relativamente reciente. A nivel global comienza en los Estados Unidos en la primera mitad del siglo XX y posteriormente se extiende a Europa. Pero es en la década de los 90 cuando los países latinoamericanos se interesan por el análisis de éstas cuando

ingresan y se afianzan las escuelas de ciencia política en el continente y traen consigo estudio de las políticas públicas. En Colombia, como integrante de la región, el escenario no era muy diferente, pero posee cierta particularidad, sobre todo en lo que concierne a la importancia que han tenido los pregrados en ciencia política dentro del ámbito gubernamental, que si bien a lo largo de la década de los 90 y las recién entradas dos primeras décadas del siglo XXI ha cobrado mucha más importancia, se les asignaba un campo investigativo pobre dirigido únicamente al análisis de las instituciones gubernamentales por lo que el análisis de la política pública entra tardíamente en las agendas académicas³.

El lenguaje científico frente al concepto se ha enriquecido con los aportes que su naturaleza multidisciplinar le han brindado. Sin embargo, aún resulta ambiguo y equívoco debido a que, por su origen norteamericano, no posee una definición para política pública clara. En la lengua española la palabra Política⁴ tiene diversos significados: La política como instrumento de dominación, como la actividad realizada por los políticos para llegar y mantenerse en el poder y la política como acto que ordena y organiza. Frente a esto, los científicos norteamericanos, cuna de la investigación sobre política pública, tienen en su lenguaje tres palabras para los tres significados referidos: polity, politics y policy⁵, respectivamente, siendo este último un posible equivalente al sentido que mejor se acopla al concepto de política pública en el castellano como política organizadora⁶ (Roth Deubel, 2010, Pág 19). Será pues este el sentido al que el estudio de la política pública recurrirá para darle contenido a su espectro científico⁷. Por fortuna para América Latina y Colombia ya existen varios destacados esfuerzos por tecnificar y racionalizar

³ Cf. Jiménez Mejía, (2012); Roth Deubel, La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la "Red de Apoyo Social"*, (Oct. 2009); Valencia Agudelo & Álvarez, (2008, pag 110).

⁴Lo público, por conveniencia interpretativa, debe entenderse como aquello que es común a todos de la forma más amplia posible. Especialmente en cuanto lo relativo a la participación.

⁵ El problema no solo se presenta con estas tres palabras del inglés, de hecho, a los retos que presenta la "acomodación" del lenguaje científico norteamericano sobre el estudio de políticas públicas, se le suma los importantes aportes realizados por la denominada escuela francesa y en general las contribuciones europeas.

⁶ Es pertinente destacar que nuestra dependencia conceptual con estadounidenses no solo es idiomática según Roth (2010), sino también metodológica.

⁷ Cf. Roth Deubel,(2010); Roth Deubel, (2002); Müller, (2010)

el lenguaje sobre el estudio de la política pública entre los que se destacan diversas construcciones autóctonas de los escenarios académicos que permiten una mejor articulación de la interacción teórica con nuestras realidades locales generando resultados que continúan enriqueciendo la literatura respecto al objeto.

No obstante, aun con los avances logrados, llegar a una definición de política pública resulta engorroso –tanto en la lengua española como en la inglesa – debido a los múltiples enfoques que sobre ella existen. Pero esto no parece ser solo una dificultad, por el contrario, parece ser que tal multiplicidad puede constituir una gran riqueza en la que contribuyen diversas disciplinas enfocadas en las ciencias humanas debido a que se aportan una pluralidad de metodologías y concepciones para el estudio de la política pública que poco a poco se van consolidando en una disciplina cada vez más refinada. Lo que permite una ampliación y consistencia teórica de su contenido que otorga a la administración pública una herramienta flexible.

A pesar de ello deben establecerse límites conceptuales para diferenciar el objeto de estudio de la política pública del simple acto administrativo emitido por cualquier autoridad territorial⁸ o, en palabras de Luis Alfredo Castro (2008, pág. 131) para referirse a la diferenciación entre la noción tradicional citando a Salazar (1991, pág. 41), de “sucesivas respuestas del Estado a situaciones consideradas como problemáticas”, y luego advierte que “se tendría que señalar que no todas las actuaciones del Estado y del gobierno son políticas públicas”. Lo cual suele ser objeto de recurrente confusión en los gobiernos locales del país.

Algunas definiciones de política pública que se han arraigado en el lenguaje operativo de la subdisciplina son:

Pierre Müller (citado en Valencia Agudelo & Álvarez, 2008, pág. 109) “es un proceso de mediación social, en la medida que el objeto de cada política

⁸ En la realidad municipal colombiana pueden existir varios tipos de herramientas para la toma de decisiones que, incluso, a pesar de los esfuerzos por reorientar la noción de política pública, no dejan de ser mandatos de carácter vertical aunque en principio se les llame de igual forma inescrupulosamente.

pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y la sociedad global”.

Iván Cuervo:

Son las actuaciones de los gobiernos y de las otras agencias del Estado, cuando las competencias constitucionales así lo determinen —en desarrollo de ese marco y de las demandas ciudadanas— caracterizadas porque constituyen flujos de decisión —o una decisión específica— orientadas a resolver un problema que se ha constituido como público, que moviliza recursos institucionales y ciudadanos bajo una forma de representación de la sociedad que potencia o delimita esa intervención (citado en Valencia Agudelo & Álvarez, 2008, p 109).

Andrë-Noel Roth:

Como una herramienta integradora de actores sociales y el Estado orientada por un sistema administrativo tecnificado dentro del ámbito gubernamental, con la finalidad de promocionar y garantizar el bienestar colectivo mediante la resolución de problemáticas producto de demandas de la sociedad insatisfechas.

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” (2002, p. 27).

Resulta simple llegar a estas definiciones sobre las políticas públicas —con los problemas lógicos que puedan surgir en su formulación —si solo se tiene en cuenta su parte operativa. Sin embargo se debe tener en cuenta la dificultad

que significa contrastar etimológica y semánticamente el significado de política pública en el castellano y los significados que tiene en su lenguaje originario⁹.

Cabe destacar que cada definición, proporcional a sus diferencias, reconoce una naturaleza garantista en las mismas que consolida un espacio de transformación en la política donde se genera un completo e indisoluble campo de interacción con la ciencia política¹⁰. Además, se puede inferir que la política pública no es solo una decisión mecánica, sino que es una composición sistémica que conjuga una gran cantidad de factores¹¹ proyectados hacia la resolución de varias necesidades y/o problemáticas de un grupo de ciudadanos en determinado territorio. Es la ciencia del gobierno en acción.

Política Pública como complemento a la “Gobernanza” municipal.

El estudio de las políticas públicas, si bien requiere cierta independencia del aparato estatal, no pueden tener una aplicación eficaz sin una estructura administrativa que garantice la permanencia y desarrollo de las mismas y, además, una cultura política y democrática que contribuya a crear una escala de valores (Roth Deubel, 2010) en la que los actores con identidad política –en tanto participen directa o indirectamente en la toma de decisiones en la esfera de lo público – puedan tener una incidencia positiva y contributiva en a los resultados.

El análisis de las políticas públicas supone otra forma de aproximarse al Estado sin que esta aproximación deje de ser científica¹². Para la ciencia política significa entrar a un análisis en concreto sobre el gobierno y la

⁹ Ver Roth Deubel, Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación, (2002 pag 25-26)

¹⁰ Casar & Maldonado (2010), interactuando con los principales objetos de estudio de la ciencia política, identifican que la “caja negra” del proceso político, acuñada por David Easton (citado en Casar & Maldonado, 2010) crean una estrecha relación estrecha ya que contiene una “acumulación de demandas, la formación de políticas para atenderlas y la retroalimentación de la sociedad” lo que, entre otras cosas, puede tener un vínculo con el ciclo de la política pública.

¹¹ En el informe realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2006) se analizan una diversidad de variables institucionales alternativas que, según los resultados de estudios en ciencia política, pueden incidir en la forma en producir y regular la política pública: “Entre las alternativas se encuentran por ejemplo si el régimen político es presidencial o parlamentario, si el Estado es centralizado o descentralizado, si el sistema electoral es mayoritario o proporcional, si hay muchos o pocos partidos y son fuertes o débiles, si las organizaciones empresariales, los sindicatos y los medios de comunicación participan activamente en los procesos políticos, si la burocracia es meritocracia o clientelista” (BID, 2006. Pág. 13)

¹² Puede tenerse esta concepción debido a dispersión metodológica y al recurrente uso del empirismo en este campo del conocimiento.

administración pública, no solo para analizar cuestiones de legitimidad del poder frente alguna forma específica de gobierno y de Estado¹³, ya que esto puede quedar reducido a exámenes de legalidad¹⁴. Ahora, mediante la implementación de políticas públicas, se analizan datos que posteriormente serán utilizados para la toma de decisiones que servirán para satisfacer de forma eficiente ciertas necesidades.

La política pública moderniza la toma de decisiones por parte de los gobernantes y tecnifica la actividad política al perseguir objetivos trazados y perseguirlos con mecanismo lógicos y de *decisión racional*. Sin embargo, y aunque suponen un marcado enfoque instrumental, no deben reducirse solo a este aspecto. Si bien el carácter operativo es indispensable para la política pública, éstas tienen un inevitable carácter político –contenido en un marco institucional o institucionalizable– que permea cada fase desde su consideración en la agenda de gobierno¹⁵. Casar & Maldonado, (2010) clasifican los procesos políticos que componen la *agenda-setting* en tres diferentes tipos de agenda:

La *agenda pública* está definida por el conjunto de temas de la ciudadanía y distintos grupos de la sociedad posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes.

Por su parte la *agenda política* está constituida por el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate y la acción de aquellos actores

¹³ Debemos tener en cuenta que las políticas públicas solo pueden tener lugar en un Estado de derecho y democrático ya que es la única configuración conocida que puede permitir una participación directa de ciertos sectores no gubernamentales dentro de la toma de decisiones. Es por esto que, al análisis de las políticas públicas, sería innecesario añadirle otros elementos que no se ajusten al modelo de Estado y gobierno referido. Sin embargo, lo que si debe analizarse son las deficiencias que posee el modelo de Estado y de gobierno que no permite un desarrollo eficiente de las políticas públicas y, consecuentemente, resolver una problemática específica.

¹⁴ Rafael del Águila (2005) sostiene que “se podrá hacer referencia a una legitimidad legal-racional como objeto de examen frente a las políticas públicas excluyendo, o dejando en un segundo plano, del centro de análisis las demás formas de legitimidad”.

¹⁵ Esta contribución teórica también enmarca las realidades y procesos políticos que pueden ser objeto de toma de decisiones por parte de los gobiernos locales.

políticos que por su posición –esto es, por sus recursos, facultades y poder– tienen capacidades para impulsarlas.

Finalmente la *agenda gubernamental* es el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera ya de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato. (pág. 223)

Tal amplitud nos permite reconocer la política pública como un proceso abierto y participativo dentro del ámbito gubernamental que incrementa el espectro político y administrativo de los gobiernos permitiendo que otros intereses y dinámicas entren en escena, conformando redes complejas pero a la vez completas. Cristina Zurbriggen (2003) encuentra una pertinente definición que se ajusta adecuadamente al fenómeno:

El concepto “policy networks” surge también en la literatura europea como una forma específica de “governance”. Desde esta perspectiva, la introducción de los “policy networks”, es una forma de reconocer que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que el Estado, no es actor dominante en los procesos de elaboración e implementación de políticas. (2003. Pág 1)

Debemos, por la relación expuesta, cumplir una cita ineludible con el estudio del institucionalismo que nos permita comprender y organizar la interacción entre la gran diversidad de actores con los gobiernos locales con riguroso cuidado de no disolver el delicado equilibrio entre la posesión de la titularidad del poder y la independencia que mantiene los intereses de los actores en “la negociación”. Por ello puede ser revelador y motivante darnos cuenta que las políticas públicas son el intermedio entre la acción de gobernar y un ejercicio de resistencia. Es la salida negociada y esto, sin lugar a dudas, constituye un elemento esencialmente político.

Toda estructuración de política pública requiere de una confrontación de intereses y, como lo decía Pedro Medellín citando a Maturana (1995:10) Quien demuestra “como todos los procesos de selección, jerarquización y apropiación

resultan de la confrontación que se produce entre principios de cambio y principios de conservación”. (Medellín, 2004). Es por eso que las políticas públicas deben ser flexibles en su diseño y permitirse la potestad de considerar los actores que participan, además de una plena depuración de intereses e ideologías en favor de una decisión planificada. La flexibilidad del diseño también permite una redirección de los objetivos cuando los resultados arrojados indiquen su necesidad. Una política pública no tiene que ser exitosa al momento inicial de su implementación, de ahí la necesidad de prestar mucha atención a los procesos de evaluación¹⁶ que garanticen una información actualizada y veraz que conduzca a la *public choise*.

Si bien el estudio de las instituciones –institucionalismo – ya no es el único objeto de análisis de la ciencia política este es, sin embargo, un tema importante que de igual forma aporta al estudio de la política pública ya que, como lo sostienen Eslava Gómez, Orozco Guayara, & Valencia Agudelo (2011), que el estudio de las instituciones aporta “nuevos elementos metodológicos que permiten entender y explicar el comportamiento humano en un entorno institucional”, lo cual se cruza en el estudio de la política pública en la medida que se pretende generar un impacto social desde las instituciones y no se puede desconocer que:

La lógica y la praxis enseñan que para gobernar y ejercer el poder se requieren instituciones; ellas son fundamentales en la vida política, pues moldean la conducta, el comportamiento social, influyen en la toma de decisiones y provocan resultados en la vida colectiva (Eslava Gómez, Orozco Guayara, & Valencia Agudelo, 2011, pág. 7).

¹⁶Sobre la importancia de la evaluación dentro del marco del ciclo de la política pública, Roth Deubel sostiene que en “Estados Unidos, en los países del Norte de Europa y en la Unión Europea, una larga experiencia en materia de evaluación de políticas o programas públicos. De hecho, la evaluación de las políticas públicas se ha prácticamente constituido en una subdisciplina autónoma en el campo científico, con sus asociaciones profesionales, sus centros de formación y sus publicaciones *Democracia*”. (Oct. 2009).

Frente a lo cual se puede deducir, consecuentemente, que resulta necesario fortalecer la institucionalidad para garantizar la eficacia y sostenibilidad de la política pública.

CAPÍTULO II

Pertinencia de la implementación de políticas públicas en el municipio de Bello y su estado actual dentro de la administración.

La implementación de las políticas públicas supone una herramienta que induce al fortalecimiento de la democracia en la medida en que permite la inclusión de sectores que normalmente no tienen incidencia en la toma de decisiones, además, añade a la esfera gubernamental la posibilidad a estos sectores para formular, desde su realidad, pretensiones para conjurar las diversas problemáticas a las que se puedan enfrentar y que el Estado, o mejor, los funcionarios, no logran detectar en el territorio. Esta visión sobre el estudio de la política pública nos conduce a pensar sobre los efectos de la democracia participativa y representativa en todas las esferas territoriales.

Políticas públicas en el municipio de Bello

En el municipio de Bello aún no se ha identificado las políticas públicas como un elemento propiamente abierto dentro de su gestión administrativa y, luego de hacer una revisión de sus usos, eficacia y la recepción conceptual y teórica que se ha construido en el mundo y en el continente sobre políticas públicas y la forma en que se ha ido implementando en el municipio, cabe señalar que estas no se han extendido, por lo menos no de manera adecuada, a otras iniciativas de carácter cívico y otras materias propias de la administración donde la solución a las problemáticas se ha efectuado mediante mandatos de directos. Las políticas públicas pueden ser un elemento que permite la solución de ciertos conflictos y problemáticas además de ser un instrumento que mejore la transparencia de la gestión pública. Es por estas razones que se debe considerar ampliar sus alcances en otras temáticas y mejorar su gestión. Además, se debe identificar en que contextos las políticas públicas pueden ser o no un elemento pertinente y eficiente.

Actualmente existen políticas públicas ya implementadas en el municipio pero en muchos casos, excepto en lo que concierne a la cultura, su motivación proviene de lineamientos del gobierno nacional. Sin embargo, no cuentan con una estructura que facilite la recolección de información y por lo tanto la consecución del ciclo de la política pública, sobre todo en lo relativo a la evaluación. Ello se debe a que no existe un órgano dentro de la administración que permita monitorear los *flujos de información* de forma organizada e interpretarlos para una posterior planeación estratégica en el plano de un *marco secuencial*¹⁷.

En la agenda municipal actualmente se encuentran en ejecución cuatro políticas públicas, una en ejecución parcial y otra en reformulación. Ver a continuación cuadro 1.¹⁸

Cuadro: 1

Política pública	Estado de ejecución
Infancia y adolescencia	Actualmente se encuentra en etapa de reformulación
Afrocolombianos	En aplicación
Equidad de género para las mujeres	En aplicación. Casa de la mujer aún se encuentra en funcionamiento.
Educación	Aplicada parcialmente.
Cultura	Aplicada parcialmente.
Política pública y plan decenal de adolescencia y juventud del municipio de Bello	En aplicación

¹⁷ Müller (2010) explica otras etapas adicionales a las que ya se ha referido el profesor Roth en su enfoque secuencial (Roth Deubel, Enfoques para el análisis de las políticas públicas, 2010)

¹⁸ Alcaldía de Bello. (2008). Política Pública de Cultura para Bello. Bello; Alcaldía de Bello. (2008). Política pública para la protección integral de la niñez y de la adolescencia del municipio de Bello. Bello; Alcaldía de Bello. (2008). Política pública y plan Integral de acciones afirmativas para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de los afrocolombianos residentes en Bello. Bello; Alcaldía de Bello. (2009). Política pública de educación con enfoque de derechos. Bello.

Tercera edad	En formulación
--------------	----------------

Fuente: construcción propia

El municipio aún tiene una metodología y una concepción incipiente sobre las políticas públicas. De hecho, es apenas durante la administración de Oscar Andrés Pérez (2008-2011) que se comienzan a formular las políticas públicas que actualmente se encuentran vigentes. Es necesario anotar que, aunque no hayan existido políticas públicas formalmente constituidas, si hubieron previos intentos en las administraciones anteriores que significaron un importante precedente. Castro (2008) hace alusión a lo anterior al referirse a la movilización cultural que implicó una respuesta gubernamental plasmada en los planes de desarrollo:

El Plan de Desarrollo Cultural de Bello es el resultado de un proceso complejo a nivel local, que cruza por etapas de reivindicación por parte de actores sociales, por la materialización de esas demandas y el involucramiento necesario e indispensable de la clase política, el gobierno y la ciudadanía en general (pág. 141).

El plan de desarrollo cultural de Bello se aprobó mediante el acuerdo municipal 032 de 1997. Y ha constituido la experiencia más cercana del municipio una política pública debido a las dinámicas propias del proceso.

Es absolutamente necesario acercarnos al gobierno municipal desde una dimensión técnica y política para revisar cómo se valora la acción pública y los criterios necesarios para hacerlo.

Dificultades prácticas para la aplicación de política pública en el municipio.

No se realizará un análisis riguroso a cada política pública por dos razones. La primera es que cada una de ellas es independiente en cuanto que su contenido y material metodológico debe cambiar de acuerdo a los objetivos proyectados. La segunda es que se analizarán patrones teóricos y metodológicos comunes que cada una contenga, especialmente respecto a su trazabilidad cíclica referente a la evaluación. De igual forma, se debe recalcar que, a pesar de que las políticas públicas del municipio fueron por iniciativa de la alcaldía, que su

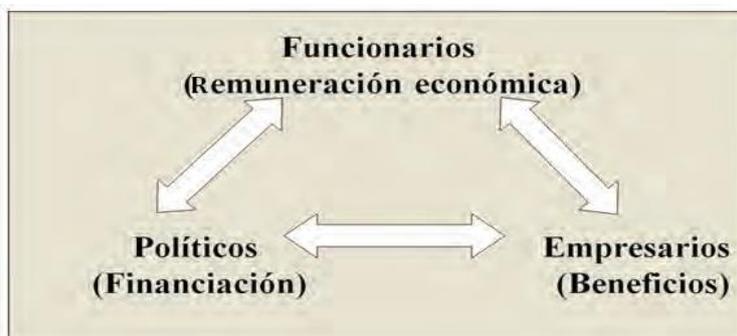
formulación estuvo rodeada de grandes alianzas interinstitucionales de todas las esferas que lograron enriquecer el contenido de las políticas públicas de educación, primera infancia, afrocolombianos y cultura. Pero ocurre algo similar a lo que Santiago Álzate (2011, pág. 101) describía con lo que ocurría con la política pública de comunidades afro en Antioquia a quienes se les delegaba la formulación a entidades de carácter privado que y debido a su desconocimiento de la realidad y “con alguna frecuencia estas políticas son resultado de abstracciones académicas que no siempre terminan cumpliendo los objetivos” sino que terminan por convertirse en documentos sin trascendencia. De hecho, en la documentación que soporta el proceso de implementación de las políticas públicas de infancia y adolescencia, educación, comunidad afro y cultura, se evidencia que no se identifican actores exógenos a la administración y a la oficialidad, y para intentar superar esta dificultad se realizan caracterizaciones a un fragmento de la población que representa activa e íntegramente los intereses de su grupo.

Desde una perspectiva técnica debemos tener en cuenta que el municipio –y en general en el país –existe una cultura burocrática clientelar que vincula los procesos políticos a intereses particulares o, según Santiago Álzate (2011), a un *triángulo de hierro* (ver cuadro 2). Lo cual, de paso, nos permite deducir que gran parte del componente humano de la administración no se encuentra cualificado y que los actores que participan en la formulación de la política pública sean restringidos en favor de los intereses del titular del poder¹⁹ lo que, por cierto, compromete seriamente su continuidad en las transiciones de gobierno. Tal condición sumerge la interacción entre los actores y la administración en una interdependencia clientelar que descompone su autonomía y la capacidad de producir discusiones con una relevancia social y en consecuencia los objetivos de la política pública se vuelven difusos y su

¹⁹ Pedro Medellín respecto a los funcionarios dependientes a intereses particulares, sostiene que “La información es un recurso escaso y fuente de poder. Es el supuesto en donde la burocracia y el poder burocrático, lejos de estar asociado a una fuerza política autónoma y neutra que tiene como función primordial traducir las políticas y estrategias globales en planes y proyectos puntuales, se constituye en un factor de interferencia y bloqueo estructural a la acción de las organizaciones en cumplimiento de sus propósitos. Desprovistos de una carrera funcional, de las garantías mínimas de subsistencia y reproducción profesionalizada, la burocracia y el poder burocrático, se constituyen en una estrategia consciente de supervivencia política, económica o social de los funcionarios frente a la voracidad del orden establecido” (2004, pág. 43)

evaluación se limita solo a asuntos fiscales lejos de generar una verdadera recontextualización social (Medellín, 2004)

Cuadro 2. *Triangulo de hierro*



Fuente: *En Alzate* (2011, pág. 103)

Al problema técnico se le suman las deficiencias en los procedimientos de formulación, y como se dijo anteriormente, las políticas públicas activas en el municipio no se construyen desde la naturaleza de las experiencias producidas entre las sinergias entre los actores locales y la administración, sino que se organizan estructuralmente en coherencia a planes decenales o manuales aportados por el gobierno nacional o departamental, que si bien contribuyen a establecer una plataforma teórica y metodológica, la completa dependencia a ellos opacan la esencia participativa de la política pública y no se diferencia en nada a la rigidez de un mandato de origen vertical. En la formulación de cada política pública vigente parece que existe un modelo de *ciclo de políticas públicas*, sin embargo no plantea una estructura sostenible debido a su poca proyección y parece que se le da un modelo *top-down*²⁰ poco planificado debido a los vacíos hallados en los criterios de evaluación y el bajo interés de las administraciones en identificar procesos políticos fuera de la institucionalidad que puedan convertirse en iniciativas institucionalizables.

Si bien es cierto que existe una metodología para la agrupación de información, no existe, pese a los intentos, una estructura eficiente para el

²⁰ Jiménez Mejía, J. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Analecta Política*, 141-164; Müller, P. (2010). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia; Roth Deubel, A.-N. (2010). *Enfoques para el análisis de las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

procesamiento de la misma. Además, carece de elementos axiológicos y de la capacidad de generarlos para una mejor aplicación de la política pública. La carencia de estos valores y de un proyecto político con objetivos claros, puede viciar el proceso de evaluación, que, como ya se dijo, es vital para la coherencia de la secuencia cíclica de la política pública. Esto produce que la evaluación muchas veces se confunda con fiscalización²¹ y limitan la operatividad de las políticas públicas debido a que se pierde su rigor científico.

El esbozo realizado de los anteriores retos de la administración municipal, nos permiten comprender la necesidad de buscar nuevas alternativas para la aplicación, control y participación adecuada de las políticas públicas en el municipio que garanticen su calidad y continuidad.

CAPÍTULO III

Observatorio de políticas públicas: una alternativa sistémica al desarrollo de la política pública en el municipio.

Al encontrar las políticas públicas como un factor necesario en la sociedad, se necesita una plataforma social –política y administrativa –que permita una adecuación para la aplicación de las mismas. A pesar de ello, Colombia, y en general los territorios que integran el país, presentan dificultades desde su institucionalidad que pueden interferir en el adecuado desarrollo. Estos baches surgen desde las deficiencias que posee la democracia colombiana y la participación de la ciudadanía dentro de los procesos de toma de decisiones. A ello se le suman otros obstáculos como los que provienen desde las instituciones gubernamentales, que en ocasiones, no les resulta conveniente la aplicación de este tipo de herramientas o simplemente no se le presta la atención requerida.

²¹ Fiscalizar puede consistir solo en el control de los recursos destinados a los proyectos y un chequeo al cumplimiento de las metas trazadas. Mientras que una evaluación se ubica en un plano más reflexivo que contribuye al mejoramiento del impacto de la política pública.

Por eso es necesario llevar la ciencia de las políticas públicas a todas las dimensiones de la esfera municipal que participan activamente e identificar nuevas estrategias que, aunque en principio no sean las pertinentes para corregir los defectos de fondo, sirvan para establecer mecanismos que garanticen la calidad de los compromisos adquiridos de las administraciones con la ciudadanía.

Es por eso que se identifica el observatorio de políticas públicas como una figura indispensable para el seguimiento de las de las mismas y un mejoramiento de la gestión administrativa gracias a que amplía marcos de evaluación y puede ser una herramienta que ayude a anclar los proyectos a la administración para asegurar su sostenibilidad.

El observatorio de políticas públicas

La OEA los define como “un sistema de información que se encarga de producir, sistematizar y proveer conocimientos, sobre determinada área o áreas de interés y utilidad para los gestores públicos” (2015, pág. 10). Lo que significa que no solo opera para organizar y monitorear políticas públicas sino que funciona como un gran captador de información relevante. Cabe anotar que la implementación de las políticas públicas y un marco de evaluación objetivo pueden contribuir a generar flujos de datos de gran interés y actualizados que pueden orientar una elección racional²².

Cada política pública es diferente una de otra como ya se ha afirmado con anterioridad. Pero eso no necesariamente quiere decir que son sistemas totalmente independientes, por el contrario, son totalmente interdependientes debido a que se encuentran en algún momento y es prestar un servicio que mejore la calidad de vida de forma integral y en que deben articularse para no convertirse en un *laberinto burocrático* para los usuarios que pueden beneficiarse de ellas (Alzate, 2011). Además de que pueden retroalimentarse de información obtenida y formularse nuevas políticas públicas con información fresca. Sin embargo pueden encontrarse observatorios unitemáticos que se

²² Roth (2002) haciendo alusión al modelo de Graham Allison.

encargan de una materia específica (Organización de Estados Americanos, 2015).

Observatorios en el área metropolitana

Si bien no necesariamente los observatorios deben ser de origen público y manejar múltiples temáticas es pertinente que se haga una revisión a los que se encuentran bajo tutela estatal por la importancia y la ventaja inmediata que representan. El observatorio no solo acumula la información también la analiza y la evalúa de en contraste con la información depositada en las bases datos para contribuir a redireccionar la política pública y las decisiones administrativas²³.

En nuestro país ya existen algunos esfuerzos por intentar traducir las experiencias locales en conocimiento útil para el ejercicio de la gobernanza y el *management público* para contribuir al desarrollo de las políticas públicas en el territorio, entre los que se destacan el de la alcaldía de Medellín y otros menos elaborados como el de la alcaldía de Pereira²⁴.

En Medellín el observatorio –cuyas tareas han sido destacadas a nivel internacional junto con otros en América Latina por la OEA –se ajusta a las tareas y, en gran medida, cumple con los objetivos trazados en sus metas que contribuyen al mejoramiento de la gobernabilidad en el municipio. Además de encontrarse bien documentado con información abierta al público.

Entre sus funciones se encuentra:

1. Seguimiento de Planes y Proyectos.
2. Seguimiento a Temas de Desarrollo.
3. Seguimiento con enfoque Territorial.
4. Seguimiento con Enfoque Poblacional²⁵.

²³ Para más información sobre el manual ver (Organización de Estados Americanos, 2015).

²⁴ cf. www.medellin.gov.co; www.pereira.gov.co

²⁵ Para información revisar (Organización de Estados Americanos, 2015) (www.medellin.gov.co, 2015)

Pero, a pesar de los logros, es necesario revisar los resultados en cuanto a la aplicación de políticas públicas, especialmente a lo que concierne a su continuidad ya que no estas no tienen una garantía gubernamental que asegure su sostenibilidad en el tiempo y es porque la ejecución de ellas no se anclan al observatorio. Se puede deducir en sus marcos de funcionamiento que, finalmente, la política pública queda sujeta a la voluntad de los gobiernos de turno porque son quienes controlan los recursos para su operación.

En el municipio de Bello en cada política pública se logra formular, a través de estadísticas y datos de carácter cualitativo, diagnósticos que, a pesar de no incluir la totalidad de los actores, dan un panorama parcial a la realidad del municipio y al contexto de aplicación. Sin embargo, desde la formulación no se plantea de forma concreta sistemas de evaluación y mucho menos de agrupación y sistematización de información.

La política pública de cultura plantea un mecanismo de organización y evaluación que se consideró desde su creación en 1997. Sin embargo, nunca llego a constituirse en un organismo institucional pero sus criterios de evaluación se utilizan parcialmente (Alcaldía de Bello, 2008).

La política pública de infancia y adolescencia si considera dentro del documento que sustenta su formulación un *observatorio municipal de niñez y adolescencia* como elemento esencial para la evaluación²⁶. Pero, al igual que en el caso anterior, no logra materializarse pero sus objetivos sirven como parámetros de medición rígidos.

Además de estos dos intentos por lograr un organismo con las cualidades de observatorio, no existen otros precedentes autóctonos de la autoridad municipal. El control y medición de la información es rustico y en muchas ocasiones se contratan entidades privadas que analizan la información solo en temáticas específicas que no se articulan.

²⁶ cf. Política pública para la protección integral de la niñez y de la adolescencia del municipio de Bello (Alcaldía de Bello, 2008, pág. 47)

CONCLUSIONES

En el municipio de Bello no se ha logrado una transición adecuada al *management público* y, debido a esto, las políticas públicas no han logrado un impacto real dentro de la reconfiguración de las realidades del territorio. Desde su formulación se han constituido como iniciativas de origen vertical o modelo *top-down* y no originan la sinergia que se esperaría de los proyectos planteados.

Las políticas públicas y el observatorio de políticas públicas no constituyen por sí mismos una transformación de la administración pública hacia un modelo globalizado y con prácticas gubernamentales modernas, y mucho menos, un sistema incluyente. Sin embargo reconocer estas herramientas como necesarias, instan a la administración del municipio y a los actores sociales a, por lo menos, prepararse y revisar la realidad social de forma más profunda y reflexiva gracias a los diagnósticos detallados que pueda arrojar la información resultante.

Las experiencias relacionadas con el estudio de las políticas públicas obtenidas en el municipio dejan claro que no existe un proyecto político con identidad, esto se puede inferir de la debilidad por parte de los actores para organizar estrategias de impacto. La carencia de un proyecto político también deja en evidencia una administración con una institucionalidad frágil al estar sujeta a una cultura clientelista donde su burocracia se preocupa más por los intereses de carácter personal. Incluso la implementación de las políticas públicas y el observatorio se verían afectados por la extensión de estas problemáticas a su funcionamiento y comprometería la capacidad para alcanzar los objetivos.

No obstante, establecer criterios de evaluación diferentes y con medios informados puede contribuir a generar una gobernabilidad transparente e incluyente donde, a pesar de no existir un proyecto político claro, pueden hacer eficientes y justas las decisiones de la administración que, al ser públicas, estarán sujetas a revisión por parte de grupos de presión activos que luego se volcarán a la negociación (Medellín, 2004, pág. 43). Por ello recalamos la necesidad de un observatorio de políticas públicas en el municipio, que si bien no es una solución definitiva, es un espacio que puede portar nuevas

experiencias políticas y administrativas. Teniendo en cuenta que las autoridades deben brindarle todo el apoyo e importancia para cumplir con su tarea.

Bibliografía

- Alcaldía de Bello. (2008). *Política Pública de Cultura para Bello*. Bello.
- Alcaldía de Bello. (2008). *Política pública para la protección integral de la niñez y de la adolescencia del municipio de Bello*. Bello.
- Alcaldía de Bello. (2008). *Política pública y plan Integral de acciones afirmativas para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de los afrocolombianos residentes en Bello*. Bello.
- Alcaldía de Bello. (2009). *Política pública de educación con enfoque de derechos*. Bello.
- Alcaldía de Medellín. (29 de 10 de 2015). www.medellin.gov.co. Obtenido de Observatorio de políticas públicas:
<https://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://59c8196c38ea231d905259aa347df286>
- Alcaldía de Pereira . (2015 de 10 de 2015). www.pereira.gov.co. Obtenido de Alcaldía de Pereira : <http://www.pereira.gov.co/es/ipaginas/ver/360/observatorio-de-politicas-publicas/>
- Alzate, S. A. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *Revista del Departamento de Ciencia Política de universidad nacional*.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). *La política de las políticas públicas*. Washington D.C: Planeta Mexicana.
- Casar, M. A., & Maldonado, C. (2010). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: Una aproximación desde la ciencia política. En M. Merino, G. M. Cejurdo, D. Arellano Gault, T. Bracho, M. A. Casar, C. Maldonado, . . . L. Sour, *Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de política pública* (págs. 207-238). México D.F: FCE, CIDE.
- Castro, L. A. (2008). Políticas públicas de cultura: un rasgo de la relación entre miedos y esperanzas, el caso del municipio de Bello, 1997-2007. *Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia*, 123-145.
- del Águila, R. (2005). *Manual de ciencia política*. Madrid: Editorial Trotta.
- Eslava Gómez, A., Orozco Guayara, H. D., & Valencia Agudelo, G. D. (2011). Los nuevos institucionalismos como riqueza metodológica para el estudio de la política. *OPERA*, 5-28.
- Jímenez Mejía, J. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Analecta Política*, 141-164.
- Medellín, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuestas teóricas y metodológicas para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Müller, P. (2010). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Organización de Estados Americanos. (2015). *Observatorios de políticas públicas en las Américas: Una Guía para su diseño e implementación en nuestras administraciones públicas*. Estados Unidos: Departamento para la Gestión Pública Efectiva.
- Roth Deubel, A.-N. (2002). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth Deubel, A.-N. (2010). *Enfoques para el análisis de las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roth Deubel, A.-N. (Oct. 2009). La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la "Red de Apoyo Social"* . *CLAD Reforma y Democracia*.
- Valencia Agudelo, G. D., & Álvarez, Y. A. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios Políticos*, 93-121.
- Zurbriggen, C. (2003). Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica. *Institut internacional de Governabilitat de Catalunya*.