

07

APROXIMACIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE AL MONITOREO INSTITUCIONAL DESDE EL ENFOQUE TERRITORIAL¹

APPROACH TO PUBLIC POLICIES IN THE
FACE OF INSTITUTIONAL MONITORING
FROM A TERRITORIAL APPROACH

<https://doi.org/10.22431/25005227.vol51n1.7>

APROXIMACIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE AL MONITOREO INSTITUCIONAL DESDE EL ENFOQUE TERRITORIAL¹

APPROACH TO PUBLIC POLICIES IN THE
FACE OF INSTITUTIONAL MONITORING
FROM A TERRITORIAL APPROACH

Tipología: Artículo de revisión

Cómo citar este artículo

Urrego, G. y Gutiérrez, J. (2021). Aproximación a las políticas públicas frente al monitoreo institucional desde el enfoque territorial. *Administración & Desarrollo*, 51(1), 148-164. <https://doi.org/10.22431/25005227.vol51n1.7>

Gleidy A. Urrego Estrada*

Jahir A. Gutiérrez-Ossa**

Resumen

El presente escrito es reflexivo y tiene como pregunta: ¿Cómo comprender las políticas públicas frente al monitoreo institucional desde el enfoque territorial? La metodología empleada es de tipo cualitativo, cuyo método es reflexivo y se desarrolló en dos momentos: en el primero, se realizaron discusiones conceptuales sobre política pública en clave de capacidades institucionales y el enfoque territorial. En el segundo momento,

se realizó la discusión alrededor del enfoque territorial para identificar y fortalecer la proyección de las agencias estatales que pone al Estado en calidad de sujeto de interés y a la política en perspectiva de desarrollo territorial. Como principales hallazgos, las políticas públicas frente al monitoreo institucional tienen una dimensión gerencial del territorio que está vinculada a la capacidad de gestión, y el enfoque territorial en la política pública hace posible su implementación y monitoreo a distintas escalas.

Palabras clave: política pública, enfoque territorial, monitoreo institucional, desarrollo territorial, gestión pública.

Abstract

This writing is reflective and has as a question: How to understand public policies against institutional monitoring from the territorial approach? The methodology used is of a qualitative type, whose method is reflexive and is implemented in two moments: In the first, conceptual discussions on public policy are carried out in terms of institutional capacities and the territorial approach. In the second moment, the discussion is carried out around the territorial approach to identify and strengthen the projection of state agencies that places the State as

¹ Este artículo da aportes académicos para la consolidación de la línea de investigación en Políticas Públicas y Planeación Territorial para el Desarrollo, del grupo de investigación Plan D+E de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia. Además, da aportaciones para la creación del Laboratorio de Políticas Públicas entre la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, la Universidad del Valle y la Universidad Pontificia Bolivariana.

* Administradora Pública de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. Magíster en Hábitat y Candidata a Doctora en Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Nacional de Colombia. Docente e investigadora del grupo Plan D+E de la Facultad de Ciencias Sociales y Educación. Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia (Medellín, Colombia). Correo: gleidy.urrego@colmayor.edu.co

** Economista Industrial, Universidad de Medellín, Colombia. Magíster en Desarrollo Regional y Local, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, Colombia. Doctor en Administración Pública, Honolulu, Estados Unidos de América. Coordinador del Laboratorio de Políticas Públicas, Nodo Antioquia, enlace Universidad del Valle. (Medellín, Colombia). Correo electrónico: algutierrez@ces.edu.co

a subject of interest and the policy in perspective of territorial development. As main findings, public policies compared to institutional monitoring have a managerial dimension of the territory that is linked to management capacity, and the territorial approach in public policy makes its implementation and monitoring at different scales possible.

Key words: public policy, territorial approach, institutional monitoring, territorial development, public management.

INTRODUCCIÓN

En las Políticas Públicas se encuentran autores que, como Canto (2015), señalan que estas responden al modelo de democracia deliberativa de Jürgen Habermas y el procedimiento imperativo categórico (IC). Gómez (2012) define a partir de una organización social que se promueve en Europa por la modernidad y la ilustración, una política pública es una directriz que usa el Estado y la impone al pueblo para poder hacer frente a un asunto específico de interés público (p. 223). Por su parte, Loray (2017) concluye que el rol del Estado “no ha dejado de estar, lo cual se distingue en la implementación de políticas, tanto generales como sectoriales” (p.69).

El monitoreo institucional, por su parte, consiste en identificar a las entidades, estamentos, ministerios o unidades descentralizadas encargadas de llevar a cabo las políticas públicas, y esto implica un trabajo mancomunado en tanto

conurrencia, subvenciones y subsidiariedad e incluso alianzas público-privadas APP. Estas alianzas en Buesaquillo-Salazar & López-Buritica (2019) también son agencias estatales para promover bienes y servicios de manera competitiva y de carácter sectorial. De ese modo, el monitoreo institucional tiene como principal característica las entidades destinadas a velar por que la población pueda cumplir sus propósitos como con la instauración de la consulta previa. El monitoreo en Colombia es esquivo, por cuenta de la duplicidad de funciones o la posición errática de estamentos que no cumplen con la rigurosidad al momento de aplicar modelos de evaluación de desempeño e indicadores de resultado, sumado a la toma de posturas y líneas en temas que requieren permanente monitoreo como las políticas, planes, programas o proyectos de largo plazo.

Por otro lado, el enfoque territorial se fundamenta en el abordaje del territorio como construcción social (Lefebvre, 2013) del cual hace parte de forma de organización y de producción de imaginarios (Haesbaert, 2011; Lussault, 2007), prácticas sociales o sistema de prácticas (Santos, 2000) y relaciones de poder que también son materiales, es decir, sistema de objetos (Santos, 2000) e históricas que se componen de prácticas económicas-productivas institucionales, políticas y socioculturales. En tal sentido, el enfoque territorial es el resultado de las relaciones entre diversos actores que hacen posible el territorio, a su vez, de la necesidad de cohesionar las dinámicas sociales-institucionales, económicas-productivas, sociales-participativas y

sociales-culturales para promover procesos de gestión asociados al desarrollo territorial, es decir, “el enfoque territorial, ofrece una perspectiva centrada en el estudio de las relaciones sociales que configuran los territorios” (Morales & Jiménez, 2018, p. 27).

Por tanto, las políticas públicas como en Boussague et al. (2016) movilizan procesos, actividades y actores en el despliegue de acciones para afrontar problemáticas, que vamos a situar en lo territorial. De modo que, el monitoreo se inscribe en la capacidad institucional, la cual está centrada en el desempeño y funcionamiento de la organización del Estado y de su Administración Pública, e implica una estructura y dirección basada en competencias que, si bien se traducen en eficacia, eficiencia y capacidad de administrar recursos públicos, se “centra el entorno en el cual se desenvuelven las entidades” (Olivera et al., 2011, p. 4), es decir, comprender lo contextual como la población, demandas y agendas nacionales, internacionales, a su vez, que se centra en la capacidad de planificación de planes estratégicos sectoriales, ejecución y operación presupuestal. El enfoque territorial hace posible situar la política pública desde las capacidades institucionales (Hernández, 2015) como una perspectiva que ajusta su accionar en la comprensión y gestión de las interacciones entre actores sociales, institucionales, económicos y políticos que están en tensión y conceso frente a cómo afrontar fenómenos locales.

En tal sentido, este escrito es de tipo cualitativo, cuyo método es reflexivo y se desarrolló en dos

momentos: en el primero, se realizaron discusiones conceptuales sobre política pública en clave de capacidades institucionales y el enfoque territorial. En el segundo momento se realizó la discusión alrededor del enfoque territorial para identificar y en el fortalecimiento de las agencias estatales que ponen al Estado en calidad de sujeto de interés y la política con enfoque de desarrollo territorial y el llamado de la OCDE.

DESARROLLO

Tanto las políticas públicas como el monitoreo institucional tienen su antecedente en el arte de gobernar, que también se traduce en buen gobierno, el cual procura el interés por el estudio de la política (policy) como producto de la actividad pública (politics). En Roth (2014 y 2019) se distinguen tres tipos de políticas, la primera alude al ámbito del gobierno (polity), la segunda, como actividad y organización por el control del poder (politics). La tercera como designación de un propósito por parte del gobierno y las mismas sociedades (policy).

De modo que, el enfoque territorial de las políticas públicas en clave de monitoreo institucional parte de la comprensión del territorio como construcción social del territorio, a partir de la creación de redes, instituciones que involucran actores para articular y conducir asuntos públicos para el desarrollo del territorio, desde la gobernanza. Esta última como forma de gobierno, puesto que tiene su base en la coordinación de los actores para lograr consensos, acciones y estratégicas de manera articulada. Por gober-

nanza también se alude a la acción y efecto de gobernar, no obstante, aquí el objeto de reflexión se centra en la transformación del papel del Estado en relación con su actividad, responsabilidad y acción en el logro de un desarrollo social, cultural, económico e institucional, que permita la interacción y relación entre los actores, públicos, sociales, económicos y comunitarios.

En el enfoque territorial, es pertinente considerar las escalas, es decir, la relación entre las distancias y las dimensiones espaciales para analizar y estudiar fenómenos (Gibson et al., 2000, p. 218), de modo que, tales fenómenos como la población y sus formas de ocupación, la oferta ecosistémica, la estructuras y práctica productivas y las demandas de bienestar en vivienda, movilidad y servicios urbanos, son asuntos de la gestión pública local. En la medida que dicha gestión (Barzelay, 2001; Thompson, 2008; Chica & Salazar, 2016; Aguilar, 2009) implica una participación vinculante de la ciudadanía en la acción pública, o como Chica & Salazar (2021) indican, la Pos-nueva gestión pública se enfoca en las capacidades y relaciones de colaboración de la Estado y la sociedad civil.

En este sentido, la Pos-nueva gestión pública como práctica política, institucional y social es un asunto vinculado a la gobernanza, toda vez que, el propósito del Estado es posible siempre y cuando los servicios y las políticas públicas no sean un asunto gubernamental, sino la asociación, coordinación y capacidad de decisión conjunta entre los actores públicos, privados, económicos, sociales y comunitarios para al-

canzar el desarrollo local (Sosa et al, 2020). El eje de estudio de la gobernanza tiene implícito la pregunta por el gobierno, mediante la articulación y cohesión de los actores territoriales para establecer acuerdos y alianzas para concretar y cumplir agendas públicas de transformación y desarrollo. En este sentido, la gobernanza se relaciona con el otro eje de estudio sobre las políticas públicas, que tal como se indica en Muller (2010), la escuela del *public policy* centra su preocupación en la configuración y puesta en marcha de las decisiones políticas y, por tanto, de analizar la acción política pública (Cabrero, 2005), privada, social-comunitaria mediante supuestos como la pluralidad de los poderes y recursos que se distribuyen desigualmente, y a través de procesos decisionales se buscan resultados; “así las cosas, la gobernanza promueve un modelo de Estado relacional apoyado en la ciudadanía como eje de las políticas públicas” (Chica-Vélez y Salazar-Ortiz, 2021, p. 27).

En este sentido, la gobernanza se relaciona con el otro eje de estudio sobre las políticas públicas, que tal como indica en Muller (2010), la escuela del *public policy* centra su preocupación en la configuración y puesta en marcha de las decisiones políticas y, por tanto, de analizar la acción pública, privada, social-comunitaria mediante supuestos como la pluralidad de los poderes y recursos que se distribuyen desigualmente, y a través de procesos decisionales se buscan resultados. En Aguilar (2000) se dilucida que entre el objeto de estudio de la ciencia política en el que también se inscriben las políticas públicas está la ocupación del estudio del

poder (mecanismos de poder y legitimidad) en la toma de decisiones gubernamentales y sociales, y en la teoría de elección racional que estas requieren. También, la administración pública aporta y se analiza desde la política pública como el Estado en acción. Indica Roth (2002) que el análisis de las políticas públicas se determine por las problemáticas políticas que se estén dando en el momento, pasando de las dificultades del modelo de bienestar en los años 60s y 70s a la crítica en la década de los años 80s y a la respuesta neoliberal en los 90s (pp. 14 y 15).

Ahora bien, la información incompleta, la incertidumbre, el caos y los riesgos han generado problemas en la gestión estatal, la perspectiva empresarial y territorial, los requerimientos sociales y la observancia internacional, que no logran desmarcarse con la legislación (Bardach, 2001). Por tanto, la política pública ha focalizado su interés en reducir dichas dificultades, haciendo más sólido el orden constitucional y al ámbito legislativo y de paso, resultados en lo local (Fontaine, 2015; De Oliveira & Addor, 2018).

Las políticas públicas adquirieron un carácter en los años sesenta y setenta en la implementación de decisiones y análisis comparativo de los modelos de Estado. En los años ochenta en la configuración de agendas gubernamentales, redes, comunidades y actores. En la década del noventa (con la ola neoliberal) en la eficiencia y eficacia de la gestión pública, reformas administrativas, y toda acción, que, incluidas las políticas, debían ser evaluada. Por tanto, la gestión

pública vincula las políticas públicas a partir de tres sistemas: el político, el administrativo y el social. En este último, la política pública tiene fuerza porque es la respuesta del Estado a los problemas, demandas o necesidades de la población. El sistema político se encuentra en el ámbito de lo político, en el cual se toman las decisiones. El sistema administrativo, es quien va a ejecutarla, a ponerla en marcha. Por último, el subsistema social es el que recibe los beneficios o los perjuicios de la acción del Estado (Aguilar, 2000).

A todas estas, la reflexión central de este escrito está focalizada en: primero, que las políticas públicas desde el enfoque territorial (Gráfico 1) son un asunto del desarrollo territorial. Segundo, el enfoque territorial de las políticas públicas es un asunto de monitoreo institucional. Para lo primero es necesario abordar el desarrollo territorial, que siguiendo a Farinós (2009) lo comprendemos como un conjunto de dimensiones del territorio tales como redes jerárquicas de poder-institucionales, interacciones sociales-culturales y procesos económicos, que a través de la implementación de acciones públicas se articulan las capacidades organizativas y de gestión instaladas en el territorio, y buscar así aprovechar las potencialidades propias: los sistemas socio institucionales, socio económicos, económico-productivos y político-participativos. Al respecto, enfatiza Guardamagna et al. (2020) que el desarrollo territorial es un proceso de transformación que pretende tener un alto grado de crecimiento económico e innovación sustentables, un crecimiento en los

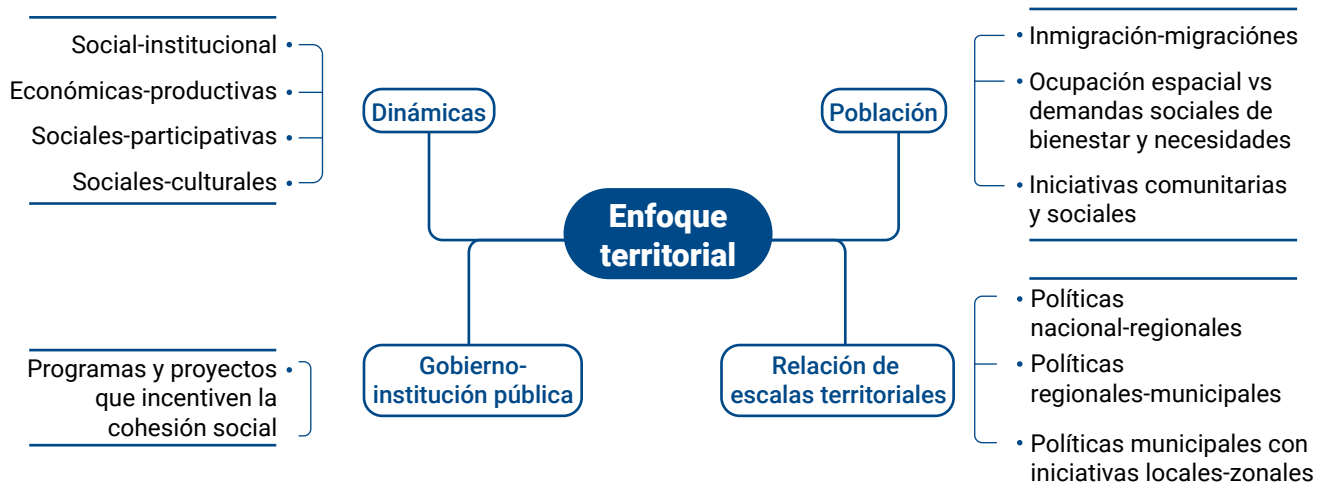
niveles de capital social y cultural, reducción de la pobreza e inclusión y mejoramiento en la calidad de vida (p.29).

Desde luego, el desarrollo territorial tiene congruencia con el enfoque territorial, en tanto que en ambos se requiere de acciones públicas, institucionales y sociales que aborden las problemáticas, pero también los procesos generadores de interacciones entre los actores a fin de transformarlo y con ello se posibilite la

gestión de asuntos comunes, es decir, el enfoque territorial requiere y tiene como propósito el desarrollo del territorio. Tal como lo muestra el gráfico 1, el enfoque territorial como una perspectiva de transformación social, asume una dimensión gerencial del territorio desde una construcción administrativa, jurídica y ciudadana, mediante acciones y técnicas como instrumentos de planificación: Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento, y la misma participación ciudadana.

Gráfico 1.

Enfoque territorial.



Fuente: elaboración propia (2020).

En cuanto al enfoque territorial de las políticas públicas, tiene una dimensión gerencial del territorio, es un asunto de monitoreo institucional y, desde luego, la entrada de las agencias estatales en Colombia, modelo anglosajón, con la Ley 1444 de 2011 y la Ley 1962 de 2019 de Ordenamiento Territorial, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la Constitución Política que modi-

fica el numeral quinto del artículo tercero de la Ley 1454 de 2011, sobre la regionalización del Estado Colombiano al desarrollar funciones utilizando la figura de las regiones para planificar, organizar y ejecutar sus actividades en el proceso de construcción colectiva del país, promoviendo la igualdad y el cierre de brechas entre los territorios. Por otro lado, el Decreto 893 de 2017

y el ingreso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) mediante la Ley 1950 de 2019, centran la apuesta por las políticas públicas en Colombia.

De hecho, la obligación de considerar el problema y los fenómenos que son de orden territorial es atender a través de políticas públicas la transformación de realidades que impiden el desarrollo territorial. Desde luego, el enfoque territorial considera la educación, el empleo, el medio ambiente, la riqueza y la salud, ámbitos que se caracterizan por su amplitud y, por tanto, complejizan el monitoreo de las políticas públicas, por ejemplo, fenómenos territoriales como la centralización de temas como el calentamiento global, la demografía poblacional, los géneros humanos, los derechos y recursos naturales, la sostenibilidad del planeta, las enfermedades incurables, las oportunidades y la justicia global, hacen gala de los temas complejizados para los cuales no hay una sola observancia o perspectiva. En este sentido, el cambio climático, los refugiados generados por el calentamiento global, el desplazamiento por cuenta del conflicto armado y grupos al margen de la ley, la administración de justicia internacional, entre otros temas complejos requieren de una intervención de política pública.

Por tanto, el enfoque territorial busca acoger lo mejor de cada una de ellas, con el propósito de encaminarlas a los frentes complejos que se esperan mediar, paliar, reducir o tratar. Tales temas son de la órbita planetaria que emanan de organizaciones como el Banco Mundial (BM), El

Fondo Monetario Internacional (FMI) la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Organización y la Agricultura (FAO), es decir que la complejidad implica reconocerse en la globalidad material de los problemas. De otro lado, en la resiliencia, el conflicto, la dificultad, la incertidumbre, las problemáticas e incluso los riesgos, pueden ser menguados en la medida en que apropiamos los criterios necesarios para que ello sea posible. En el enfoque del territorio es relevante considerar la resiliencia (Evans & Reíd, 2016) como aquella capacidad de buscar un equilibrio ante los adversos, ante la amenaza, y de regularse y de asumir lo externo como un asunto propio y manejable, es decir, asumir y gestionar la amenaza.

En esta medida, el monitoreo institucional desde el enfoque territorial implica el conocimiento tecnocrático que debe allanar la línea de base en el espacio lugar en donde se quiere asentar. Distinta a la visión positivista que en términos generales espera que los espacios considerados incorporen el conocimiento apropiado por otras fuentes. Es una manera no solo de llevar la teoría a los temas específicos, sino de materializar éstas conforme con lo que encuentren en el abordaje de las temáticas, en especial, las relacionadas con la planeación y el ordenamiento territorial, en especial, con las transformaciones sociales y físico-espaciales que tiene toda actuación del gobierno local.

Por consiguiente, el monitoreo institucional requiere como herramienta base la Metodología General Ajustada MGA, la cual advierte preci-

samente la coherencia que debe tener toda formulación llámese política, plan, programa o proyecto, en los que no existe ninguna que pueda subsistir de forma paralela al frente de opciones iguales o similares. Es decir, que no puede haber en ningún caso duplicidad de intenciones o propuestas enfocadas a un tema específico. En este ámbito, la política pública al igual que sus derivaciones debe igualmente corresponder a un hecho especial o único para que sea materializada, a su vez, que debe responder a la orientación que se tiene desde el orden internacional, nacional y regional. Por ende, el diálogo entre la formulación y la estructura que debe acompañar a estos es una obligación que debe tenerse en cuenta.

La herramienta informática de Metodología General Modificado (MGA) desarrolla procesos de identificación, preparación, evaluación y planificación de proyectos de inversión de manera modular y esquemática. La herramienta consta de cuatro (4) módulos en los cuales se debe almacenar la información del proyecto de inversión de acuerdo con la fórmula. Para lograrlo, es importante que todos quienes lo completen comprendan los conceptos básicos de la teoría del diseño y su aplicación en cada etapa por la que debe pasar: preinversión, inversión, y finalmente puesta en marcha. El manual también explica la significación de las partes que componen un proyecto de inversión. Es importante señalar que esta es una herramienta de presentación de proyectos de inversión basada en la teoría de proyectos, por lo que es necesario conocerlo antes de utilizarlo. Es imprescindible contar con toda la información (temas, investigaciones, nú-

meros, entre otras) necesaria para que su formato se llene de manera fácil y eficiente (Departamento Nacional de Planeación, 2013, pp. 4-5).

La MGA se materializa en la medida que hace parte del Banco de Proyectos de Inversión Nacional creado para tal fin. Este último vincula la iniciativa planteada a través de la MGA, para permitir de manera interactiva integrar el proyecto a los planteamientos del plan de desarrollo, sus líneas estratégicas, objetivos, metas o propósitos al igual que la documentación o referenciadas contenidas para soportar el proyecto. Por ende, la MGA además de estar enfocada a formalizar por la vía de la programación la estructura de los proyectos, se surte de la información para que efectivamente se pueda identificar la tipología del proyecto en términos generales, lo que permite además de consulta, permanente revisión frente a lo que implica hacer ajustes o procedimientos a los proyectos.

Es claro que la MGA igualmente se apoya en todo lo que concierne a las réplicas enfocadas a la estructuración, formulación y evaluación de proyectos a su vez que del monitoreo que sobre las entidades encargadas para tal propósito deben atender los proyectos, por cuanto, a través de la ficha de estadísticas básicas de inversión (EBI), se hace un sondeo de la naturaleza del proyecto, los desembolsos generados para el mismo, impactos y resultados obtenidos por este, a su vez que el Estado o las condiciones en que está. Su adhesión a programas o mejoramientos en software muestra de manera idónea la correspondencia que debe prevalecer entre

los sistemas de información y la postulación de proyectos, con los cuales se hace un proceso completo de revisión de estos.

La generación infinita de políticas públicas es contraproducente, toda vez que estas cumplen patrones específicos, como el de cumplir un ciclo, dado que no pueden constituirse o pasar a ser parte de las cuentas de gasto estatal permanente. Seguido a ello, se considera que la vigencia de estas depende de la interacción entre los recursos que los sostienen, en cuanto a los ingresos de libre destinación, es por esto por lo que se considera que la pervivencia de una política pública depende de la naturaleza de los ingresos que la soportan, sean de ingresos propios o libre destinación. Se expone la idea de que, tanto las políticas como los planes son de largo aliento, dada la agenda internacional y los recursos estatales en los que prevalecen recursos propios, mientras que, en los programas y proyectos, el alcance es corto.

Por ende, es pertinente que la política pública a promover, en cada una de las etapas en las que claramente, vincular a la población, los diagnósticos que estas hacen, los problemas que acusan, las posibles objeciones u objetivos a su vez que posibles alternativas, para posteriormente exponer los posibles proyectos a plantear y finalmente la matriz de todo el ejercicio. Cabe reiterar que en cada etapa la certificación o aval de la participación de la población es fundamental para validar este tipo de ejercicios.

Es prioritario clasificar la población o comenzar por toda la dimensión demográfica, como están

clasificados conforme con edad, género entre otros frentes o variables a considerar, como si es joven, adulta, mayor, entre otros, bajo la idea de identificar en macro lo que implica destacar la población allí asentada. Posterior a ello, y convocada para la promoción de la política pública, se exponen los diagnósticos que a viva voz o con metodologías de participación deben destacarse para construir estos, y luego de un balance y proceso de elección, se procede a establecer los problemas más trascendentales, y de paso elegir el que más se acerca a la realidad que se quiere revertir, el cual pasa a denominarse árbol de problemas o problema central.

En el árbol de problemas se corroboran las causas concretas que generan el problema central, auspiciadas por unos orígenes y datos que dan firmeza a las diferentes causas tras las cuales se explica el problema central. A renglón seguido, se encuentran los efectos o consecuencias provocadas por dichas causas, las cuales se basan en evidencias o indicios y/o hechos o circunstancias. En este ámbito, la idea es entender por completo el problema, si es que efectivamente es el que se identificó, por ende, debe analizarse, dado que no solo es un tema de política pública, del Estado o la metodología, también se espera que la población aprehenda a identificar problemas conforme con sus pretensiones u objetivo central.

El objetivo central se concibe como el problema por reducir o la oportunidad por mejorar o la situación a cambiar o modificar por parte de política pública. En este objetivo, es funda-

mental reconocer los medios o los puentes que se requieren para llevar a buen tránsito dicho objetivo central y los fines o propósitos que se logran con dichos medios. En este, corre como material de trabajo los elementos correspondientes a los medios, los cuales están apalancados por herramientas o apoyos a su vez que por agentes, sujetos e instituciones interesadas en materializar dichos medios. Así mismo, se encuentran los impactos, considerados condiciones cualitativas como los resultados en tanto versión cuantitativa, como una forma de evaluar y medir lo que se quiere como objetivo central.

Es crucial considerar otras alternativas, opciones o salidas frente a lo construido, lo cual habilita el diálogo, la recursión o los esquemas a desarrollar por cuenta del objetivo central. El alcance, lo lograble y tal vez lo posible, hacen parte de las disquisiciones que pueden presentarse al momento de dar el espacio para el diálogo frente a lo construido. Este punto no es excepcional, una metodología participativa daría el espacio para que esta se revise, asimismo, y no solo como soporte para entregar una política pública con cualidades como la participación ciudadana y su relación con resultados acordes a las realidades territoriales, sin desconocer que toda buena metodología debe exponer su lado vulnerable o las limitantes que tiene para su disposición, con lo cual, se pueden llegar a consensos para la materialización de los proyectos.

La postulación de proyectos configura las intenciones que tienen la población para sacar

adelante sus propuestas, pero también a la política pública. En este vínculo, se busca que la población sea la generadora de los proyectos, y que efectivamente escoja los más convenientes para su consideración o postulación. Sin excepción todas las propuestas son tenidas en cuenta, pero claro está, se escoge la más a fin o acorde por la vía del Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) como parte del monitoreo institucional que consideran en los planes de desarrollo la correspondencia entre las propuestas y los recursos financieros e institucionales que hay para el efecto combinado en programas, planes o subprogramas alrededor de lo planteado.

Es así como, el monitoreo institucional desde el enfoque territorial trata de determinar la hoja de ruta en cuanto a la capacidad, elementos y factores transformadores de la política pública. Bajo este criterio, se hace revisión de lo que puede cambiar la política pública por medio de la co-creación de los índices o la revisión de algunos ya existentes, pero sobre los cuales se aspira a que sean superiores a lo logrado por el momento. En esencia, tienen más trascendencia los índices a pesar de que estos se surten por la vía de los indicadores, en la medida que, los primeros son guías y los segundos datos.

La evaluación se hace sobre la base de los datos (resultados) o las cifras arrojadas con cada etapa, fundamento o parámetro de la política en tanto los índices planteados a solventar o mejorar. En este terreno, el tipo de variable que se escoja es vital en aras de fortalecer, corre-

gir o poner a prueba el mismo índice, dado que las variables también pueden ser replanteadas, pero no tanto los índices. Esta última fase, depende de las variables, sea organizacional, institucional o agencia de información, y la manera como estas logran mostrar que la información que arroja es la más precisa o que conlleva reducir incertidumbre, lo cual pasa al control.

El control está expuesto a las categorías, condiciones, características o puntos que se consideran vitales para aprovisionar a la política pública de criterios o fundamentos de trabajo. Por lo general, son condiciones generales como población, infraestructura, desarrollo (Martínez & Gil, 2017) crecimiento o progreso, que se consideran frente a variables exógenas o independientes. En este punto, el control lo que hace es generar procesos de intervención por la vía de las categorías, tratando de coligarse con el comportamiento exógeno de las unidades de análisis que se toman como tal como las mencionadas. El control, corresponde a la naturaleza misma de los entes adscritos al proceso o por la misma intervención ciudadana o veedurías entre otras, que hacen posible avanzar o evitar rezagos de la política pública, lo cual recae en el monitoreo.

Por tanto, el monitoreo institucional de las políticas públicas desde el enfoque territorial no solo hace parte de las funciones de las entidades encargadas desde los órganos de control, observancia, vigilancia y sanción para lo que compete a las políticas e incluso de instancias externas que terminen siendo puentes para que las partes salgan adelante con la política pública.

También se trata de poner a disposición de los participantes (actores o sujetos) mecanismos por medio de los cuales se pueda hacer revisión, ajuste y puesta a punto o reorientación de la política pública. Desde el monitorio institucional, se despliegan no solo las áreas, entidades o unidades encargadas directas del afianzamiento de la política sino de aquellas que en concurrencia o por complementariedad tienen que ver para que esta pueda mejorar o cumplir el ciclo de política pública, para finalmente, dar los últimos referentes de su cumplimiento y ejecución.

Conclusiones

La política pública corresponde a un conjunto de procesos y a la disposición positivista o racional que de por sí las pone en el marco de la relación entre beneficios y costos, impactos o resultados y/o diagnósticos y escenarios o planes y resultados (Taleb, 2013, p. 34). Es importante recordar que la política pública tiene diversas clasificaciones con la agenda internacional, política global, los planes de desarrollo o los programas entre otros, pero si bien este es el revestimiento, las políticas públicas deben cumplir ciclos, y para ello deben pasar por la implementación y seguimiento, que al paso permitan revisar el aporte de las entidades que la sopesan.

Por ello, el monitoreo hace posible hacer seguimiento, evaluación y control de las políticas públicas. En este ámbito, la definición de índices, indicadores, parámetros y variables hacen parte del grueso de criterios con los cuales ajustar, intervenir o reorientar las políticas pú-

blicas de ser el caso. Se trata de la posibilidad de disponer de tableros de mando con los cuales poder hacer observancia plena de cada uno de los ámbitos del monitoreo. Este último sirve de guía para superar el caos, la complejidad, la incertidumbre y los riesgos de las políticas públicas a través de la observancia de variables continuas y discontinuas.

En Fontaine (2015) las políticas públicas tampoco pasan por su mejor momento, por cuenta del abultado cúmulo de teoría que ha impedido palparlas y las dificultades para avanzar en cuanto a su implementación y el seguimiento además del monitoreo. Aún tienen problemas para hacerse consistente con lo que se busca con ellas, que en esencia radica en poder cerrar las brechas que se presentan entre las interacciones políticas y jurídicas que emanan al interior de los componentes de la relación Estado-Nación. Por ende, el autor reclama que, menos teoría y más acción en cuanto a lo que debe buscarse por cuenta de las Políticas Públicas Estatales.

De este modo, las políticas públicas, frente al monitoreo institucional, desde el enfoque territorial tienen como dimensión la gerencia del territorio que está en la capacidad de Gestión (Oszlak, 2006; Management Sciences for Development Colombia, 2012; Varela, 2015). Por otro lado, no se trata de reconocer ventajas en la elaboración, formulación y evaluación de las políticas y, por ende, el alcance, frutos o culminación de esta en el tiempo, dado que toda propuesta debe tener un ciclo. Como recomendación, es pertinente que la política pública

sugiera las razones del porqué debe continuar o escalar hacia otros frentes, inclusive superponiendo otras políticas públicas, es decir, el enfoque territorial en la política pública hace posible su implementación y monitoreo a distintas escalas, para finalmente, presentar algunas sugerencias o salidas y/o balance de todo lo logrado por esta, y si esto implica adherirse a una línea estrategia, programa nacional o subsumirse bajo otras iniciativas.

Por tanto, las políticas públicas desde el enfoque territorial se convierten en el escenario vivencial en el que los tres poderes públicos (López, 2018) vivifican sus funciones en la medida de la correspondencia y reciprocidad generado por la interacción de los tres. Se evidencia que estas ya hacen parte del repertorio en el marco de las sentencias proferidas por el sistema jurídico (Feoli, 2016) o la propia Corte Constitucional, en la medida que la fuerza de la ley ya no se mide en el cumplimiento estricto de la literalidad de la norma, sino en la capacidad de realizar cambios trascendentales con ellas, por medio de las mejoras en inversión, prestación de servicios o en la medida de las posibilidades, exigir a los funcionarios lo máximo en el ejercicio del cumplimiento del deber.

Por último, toda acción del Estado frente a la Sociedad se considera Política Pública, y como tal debe implicar un monitoreo institucional, como mecanismo a través del cual se convalida el contrato social expuesto en la Constitución Política (Olivares, 2015), en la medida en que ella se traduce en los propósi-

tos que tiene el Estado en cuanto a los fines y funciones como se conocen. Entre los fines como la educación, la justicia, la protección por la vía de la fuerza pública, la salud entre otros basado en los bienes meritorios o públicos puros, como igualmente, en el caso de las funciones entre las que se destacan la asignación de recursos, distribución de riqueza, estabilización de la economía y el fomento al desarrollo territorial.

Referencias

- Aguilar, L. (2000). *El estudio de las políticas públicas. Colección Antologías de Política Pública*. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2009). *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Bardach, E. (2001). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica*. Miguel Ángel Porrúa & CIDE.
- Barzelay, M (2001). La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos y otros. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia* (19), 1-33.
- Boussaguet, L., Jacquot, S. & Ravinet, P. (2016). *Diccionario de políticas públicas. 2ª edición*. Universidad Externado de Colombia.
- Buesaquillo-Salazar, D. & López-Buriticá, L. (2019). Las Asociaciones Público - Privadas en Colombia: una reflexión sobre el mecanismo en el país entre 2018 y 2019. *Ensayos de Economía*, 29(55), 57-81. <https://doi.org/10.15446/ede.v29n55.79363>
- Canto, R. (2015). Políticas públicas, racionalidad y razón. Universidad Autónoma de Yucatán. Tópicos. *Revista de Filosofía* (49), 259-290.
- Cabrero, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. Fondo de Cultura Económica.
- Chica, S. & Salazar, C. (2016). Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? *Administración y Desarrollo* 46(1), 100-125. <https://doi.org/10.22431/25005227.89>
- Chica-Vélez, S. & Salazar-Ortiz, C. (2021). Posnueva gestión pública, gobernanza e innovación. Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público. *OPE-RA*. 28 (ene. 2021), 17-51. <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.02>.
- Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 306. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 307. 7 de julio de 1991 (Colombia).

- De Oliveira, F. & Addor, N. (2018). Las políticas públicas desarrolladas fuera del Poder Público y su contribución para el desarrollo de la ciencia. *Revista Videre, Dourados, MS*, (10), 177-192. 10.30612/videre.v10i19.7058
- Decreto 893 de 2017 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural]. Decreto 893 de 2017. Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET. 28 de mayo de 2017.
- Departamento Nacional de Planeación (2013). *Manual de soporte conceptual. Metodología general para la formulación y evaluación de proyectos*. Dirección de inversiones y finanzas públicas. <https://etitc.edu.co/archives/investigacion/ManualConceptual.pdf>
- Evans, B. & Reíd, J. (2016). *Una vida en resiliencia. El arte de vivir en peligro*. Fondo de Cultura Económica.
- Farinós, J. (2009). Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territorial. Diagnóstico y propuestas para el desarrollo y debate y la acción. En *Cohesión e inteligencia territorial* (pp. 17–62). Universidad de València.
- Fontaine, G. (2015). *Análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Siglo XXI editores.
- Feoli, M. (2016). Judicialización de la política y activismo judicial: una aproximación a América Latina. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 27(1), 75-98. <https://doi.org/10.15359/rldh.27-1.4>
- Fontaine, G. (2015). *El Análisis de Políticas Públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos – FLACSO Ecuador y Siglo 21 Editores. 1ª edición.
- Gibson, C., Ostrom, E. & Ahn, T. (2000). The concept of scale and the human immersions of global change: a survey. *Ecological Economics*, 32(2), 217-239.
- Gómez, R. (2012). Gestión de políticas públicas: aspectos operativos. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 30(2), 223-236.
- Guardamagna, M., Reyes, M. & Vogel, P. (2020). La participación ciudadana y el desarrollo territorial: un desafío para las gestiones gubernamentales. Casos locales en la Mendoza actual. *Universidad Nacional de Comahue, Pilquen*, 23(5), 26-45.
- Haesbaert, R. (2011). *El mito de la desterritorialización. Del “fin de los territorios a la multiterritorialidad*. Siglo XXI.
- Hernández, J. (2015). *Del Gobierno a la Gobernanza Local. Capacidades, instituciones y visiones de lo público en el proceso de descentralización en Colombia: estudio de casos*. (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid. <https://eprints.ucm.es/28088/1/T35640.pdf>
- Lussault, M. (2007). *El hombre espacial. La construcción social del espacio humano*. Amorrortu.

- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Capitán Swing Libros.
- Ley 1444 de 2011. Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones. 4 de mayo de 2011. D. O. No. 48059.
- Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. 28 de junio de 2011. D. O. No. 40115.
- Ley 1950 de 2019. Por medio de la cual se aprueba el «acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia a la convención de la organización para la cooperación y el desarrollo económicos», suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la «convención de la organización para la cooperación y el desarrollo económicos», hecha en París el 14 de diciembre de 1960. 8 de enero de 2019. D. O. No. 50830.
- Ley 1962 de 2019. Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P. 28 de junio de 2019.
- López, H. (2018). Separación de poderes, políticas públicas y activismo judicial: una discusión a partir de jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana sobre una política pública. *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (41), 171-192.
- Loray, R. (2017). Políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación: tendencias regionales y espacios de convergencia. *Revista de Estudios Sociales* (62), 68-80. <https://dx.doi.org/10.7440/res62.2017.07>.
- Management Sciences for Development Colombia Ltda. (2012). *Guía para la Incorporación e Implementación de la Política de Acceso a la Justicia en los Planes de Desarrollo Departamentales, Distritales y Municipales*. Ministerio de Justicia y del Derecho. Elaborada con la asistencia de la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo- AECID.
- Martínez, P. & Gil, M. (2017). El índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo: midiendo la Agenda 2030 desde la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. *Iberoamericana Journal of Development Studies*, 6(1), 102-127.
- Morales, F. & Jiménez, F. (2018). *Fundamentos del enfoque territorial: actores, dimensiones, escalas espaciales y sus niveles*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Muller, P. (2010). *Las políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.

- Olivares, N. (2015). *El constitucionalismo democrático desde una concepción democrática deliberativa*. Anuario del CIJS.
- Olivera, M., Castro, F., Arboleda, O. & Tibocha, A. (2011). *Diseño de un índice de capacidad institucional para la efectividad del gasto público (informe final)*. Fedesarrollo y USAID. [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/325/Diseño%20de%20un%20índice%20de%20capacidad%20institucional%20-%20Informe%20Final%20_AID_PAGINAWEB.pdf?sequence=2&isAllowed=y#:~:text=La%20capacidad%20institucional%20se%20puede,et%20al.%2C%202002\).&text=Finalmente%20el%20nivel%20macro%20de,cual%20se%20desenvuelven%20las%20entidades](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/325/Diseño%20de%20un%20índice%20de%20capacidad%20institucional%20-%20Informe%20Final%20_AID_PAGINAWEB.pdf?sequence=2&isAllowed=y#:~:text=La%20capacidad%20institucional%20se%20puede,et%20al.%2C%202002).&text=Finalmente%20el%20nivel%20macro%20de,cual%20se%20desenvuelven%20las%20entidades).
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *POSDATA*, (11), 11-56.
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Roth, A. (2014). La investigación en políticas públicas: ¿ingeniería social, argumentación o experimentación democrática? *Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* 1(1); 11-27.
- Roth, A. (2019). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. 14ª edición. Ediciones Aurora.
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio*. Ariel.
- Sosa, M., Riquelme, Y. & Diez, O. (2020). Consideraciones sobre el desarrollo local. *Universidad Y Sociedad*, 12(4), 309-315. <https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/1649>
- Taleb, N. (2013). *Anti frágil. Las cosas que se benefician del desorden*. Paidós.
- Thompson, F. (2008). Las tres caras de la gestión pública. *Gestión y Política Pública*, 17(2), 487-509.
- Varela, E. (2015). Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. *Gobernabilidad territorial y competitividad global. EURE*, 41(123), 213-237.