

Boletín
POLÍTICA
PÚBLICA
HOY

Número 10



Libertad y Orden
República de Colombia



SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS

Política Pública Hoy

Noviembre de 2010

Número 10 - Año 1

Departamento Nacional de Planeación

ISSN 2215-8472

Editorial

Para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas es necesario comprender los diferentes procesos y factores que influyen en un contexto social determinado. En este sentido, la teoría de la complejidad brinda oportunidades, alternativas y herramientas para entender mejor el cambio social y los aspectos complejos de la política pública. Esta metodología hace énfasis en el análisis de puntos de vista más holísticos, así como en la interacción entre los distintos elementos en situaciones que cambian permanentemente en el tiempo.

Particularmente, la teoría de la complejidad brinda herramientas que permiten entender algunos puntos de los actuales debates sobre evaluación de políticas públicas como: (i) generalmente, los procesos de causalidad en políticas públicas no son lineales, muchos factores interactúan y son interdependientes entre sí; (ii) no se pueden obtener conclusiones sobre cómo funciona la sociedad solamente analizando los procesos y actores de manera separada o aislada: el todo no puede ser entendido solamente analizando sus partes; (iii) muchas veces, los cambios significativos en un mundo social tienden a ser más cualitativos que cuantitativos; (iv) para conocer mejor las políticas públicas es fundamental entender la “dependencia del pasado” de las sociedades donde se desenvuelven dichas políticas; y (v) los resultados de las políticas muchas veces están influenciados por interacciones inesperadas en contextos de cambio social constante.

Lo anterior implica una modificación en la forma de analizar los cambios sociales y en los procesos de aprendizaje, lo cual requeriría de un adecuado conjunto de incentivos que promuevan dicha transformación. Así mismo, se deberían incorporar conceptos de teoría de la complejidad en las evaluaciones, generar herramientas e incrementar la participación de los actores involucrados en las mismas, entre otros aspectos.

Debido a la importancia de este tema, en esta ocasión invitamos nuevamente al profesor Raúl Velásquez, quien nos ilustra sobre cuáles son, desde su punto de vista, los aportes más representativos de la teoría de la complejidad a la problemática de las políticas públicas. Así mismo, en el presente número se desarrolla un breve ensayo sobre la institución pública desde el ámbito de la complejidad.

Finalmente, en Desde la Red, el departamento de Tolima nos presenta su experiencia en la formulación de la Política Pública de Infancia y Adolescencia y los principales avances alcanzados desde su implementación.

Diego Dorado Hernández

Director de Evaluación de Políticas Públicas

Secretario Técnico de Sinergia

politicapublicahoy@dn.gov.co

Contenido

Editorial

El Invitado del Mes

Aportes del paradigma de la complejidad para el entendimiento de las políticas públicas

Por: Raúl Velásquez G.

La Reseña

La institución pública administrativa desde un ámbito de complejidad

Por: David Andrés Ibáñez

En qué va la DEPP

Hacia una mayor calidad en la evaluación de políticas públicas

Desde la Red

Diseño participativo de la política pública y del plan de acción de infancia y adolescencia del departamento del Tolima 2008-2015

Lecturas recomendadas

Eventos y novedades



El Invitado del Mes

Aportes del paradigma de la complejidad para el entendimiento de las políticas públicas

Por: Prof. Raúl Velásquez G.¹

raul.velasquez@urosario.edu.co

En este artículo se compartirán algunas reflexiones sobre cómo el paradigma de la complejidad de Edgar Morin puede ayudar a un mejor entendimiento de las políticas públicas.² El autor es consciente de que los planteamientos de Morin no son perfectos, y que existen algunas personas que los rechazan de manera vehemente y a veces apasionada.³ Sin embargo, la pregunta que motiva a persistir con este escrito es la siguiente: ¿si las ideas de Morin le han ayudado al autor a comprender de mejor manera el fenómeno de las políticas públicas, por qué no compartir a través de este boletín algunas reflexiones para que otras personas también lo hagan? Ahora bien, si lo aquí escrito incita al debate para avanzar en la comprensión de las políticas públicas, bienvenido sea.

El paradigma de la complejidad surge como crítica constructiva y complemento del paradigma positivista al configurar un corpus de conocimiento propio como resultado de contestar las cuestiones gnoseológica (qué es el conocimiento), metodológica (cómo está producido el conocimiento) y axiológica (cuál es el valor del conocimiento).

Los principales postulados del primer paradigma, es decir el positivista, se pueden resumir así: “El observador es independiente de lo observado (hipótesis ontológica). La ciencia obedece a un causalismo racionalmente identificable (hipótesis determinista). El conocimiento se alcanza a través de un método que encuentra una verdad objetiva y creciente. El estudio y las respuestas a los problemas y soluciones son adelantados por los investigadores o científicos. El conocimiento es neutro a nivel ético y político (hipótesis positivista). La realidad, como dato objetivable, se la puede descomponer analíticamente, justificándose así la especialización disciplinaria”⁴.

Con el paso de los años, el paradigma positivista adquirió tal legitimidad que se constituyó en el estatuto de conocimiento de la práctica investigativa. No era necesario reconsiderar sus hipótesis puesto que esto ya había sido realizado por “las grandes mentes”. En palabras de Le Moigne, las investigaciones terminaron por crear una “incultura epistemológica”.⁵

Tres consecuencias aparecen ante la aplicación exagerada del positivismo al estudio de los fenómenos sociales: el despilfarro de recursos en investigaciones

que no lograron dar cuenta real de problemas humanos ni solucionarlos; la incompetencia para reconocer fenómenos autoorganizativos o afectados por la incertidumbre y el azar; y la esclerosis generada por la separación del conocimiento en disciplinas, lo que ha impedido ver la naturaleza multidimensional y transdisciplinaria de los problemas sociales y sus soluciones.

Durante la segunda década de los setenta, aparece una nueva manera de enfrentar las preguntas gnoseológica, metodológica y axiológica. Esta fue liderada por el sociólogo Edgar Morin, quien produce un nuevo corpus de conocimiento que se conoce como el paradigma de la complejidad. Con su propuesta, Morin invita explícitamente a no convertir a la complejidad en nuevo dogma y reconoce que hay algunos sistemas más exactos y determinados que los sociales, particularmente en el campo de las ciencias naturales y exactas, respecto de los cuales los científicos han producido, y seguirán produciendo, importantes avances gracias a la aplicación del método científico. Sin embargo, advierte que incluso en estas ciencias hay avances y contradicciones planteadas desde las teorías cuánticas y del caos, e invita a mantener una actitud crítica frente a aquellos productos de la ciencia que causan daño y destrucción a la humanidad.

¹ Profesor de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario y Miembro del Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI) de la misma Universidad. Abogado de la Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia. Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de Oxford, Inglaterra y Doctor en Estudios Políticos de la misma Universidad.

² Textos contemporáneos sobre las diferentes perspectivas teóricas empleadas para hacer Análisis de Políticas Públicas (APP), y la necesidad de ir más allá del positivismo, no se concentran en el tema aunque a veces mencionen la palabra complejidad. Véase por ejemplo Yehezkel Dror, “Training for policy makers,” en Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin, *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: 2006, pp. 80-105. Véase también: André-Noël Roth Deubel, “Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico”, *Revista Ciencia Política*, 3, 2007, 39-64; Cesar Cruz, “Desarrollo teórico sobre el proceso de las políticas públicas: hacia la construcción del enfoque de legitimación” en URL estable: <http://www.estudiospoliticos.org/mex/docs/cruzrubio01.pdf>; y Peter DeLeon y Christine R. Martell, “The Policy Process: Past, Present, and Future,” en B. Guy Peters y Jon Pierre, *Handbook of Public Policy*, Sage: 2006, pp. 31-47. El único texto que el autor ha encontrado hasta el momento aludiendo expresamente a la complejidad como perspectiva para el APP es el editado por Linda Dennard, Kart Richardson y Göktug Morçöl, *Complexity and Policy Analysis: Tools and Concepts for Designing Robust Policies in a Complex World*, Lorter Ln.: ISCE Publishing, 2008; sin embargo, en este no se refiere a los planteamientos de Morin, objeto del presente artículo.

³ Un buen ejemplo se encuentra en Pablo R. Arango, “Contra el pensamiento complejo” en *El Malpensante*, 80, 2007, pp. 57-65.

⁴ Véase Nicolás Malinowski, “Planteamiento cronológico de la reflexión paradigmática”, materiales del Diplomado en Pedagogía Compleja ofrecido por la Multiversidad Mundo Real Edgar Morin, mimeo; y Carlos Delgado, *Hacia un nuevo saber: La Bioética en la Revolución Contemporánea del Saber*, La Habana: Acuario, 2007.

⁵ Jean-Louis Le Moigne, *Les Epistémologies Constructivistes*, Paris, Ed. QSJ, 1995 (traducción: Nicolás Malinowski,). Materiales del Diplomado en Pedagogía Compleja ofrecido por la Multiversidad Mundo Real Edgar Morin, mimeo.

En sentido estricto, el paradigma de la complejidad de Edgar Morin se expresa en tres niveles.⁶ El primero integra los aportes de las teorías sobre el conocimiento de la organización, en particular las teorías de la información, la cibernética y los sistemas. El segundo se constituye por las manifestaciones de la auto-organización provenientes de las investigaciones de John von Neumann, Heinz von Foerster, Henry Atlan e Ilya Prigogine. El tercer nivel integra el aporte propio de Morin y sus tres principios del pensamiento complejo: el dialógico, la recursividad organizacional y el principio hologramático.⁷

Antes de aplicar estos tres principios al entendimiento de las políticas públicas, es necesario revisar una aplicación general del paradigma de la complejidad. Esta alude a las ventajas de pensar complejamente cuando se diagnostican las causas de los problemas a intervenir con las políticas públicas.

Al ser los problemas sociales multicausales, su diagnóstico no puede ser realizado desde una sola disciplina, sino a través de un diálogo entre profesionales de diversos campos disciplinarios, políticos, funcionarios y ciudadanos llegando con ello a la transdisciplinariedad. En el mismo sentido, como no hay necesariamente una causalidad lineal entre los factores y los síntomas de los problemas sociales, sino que por lo general es fácil encontrar que las causas pueden ser también consecuencias, y las consecuencias causas, el analista de las políticas públicas debe ir más allá de los métodos e instrumentos de causalidad lineales, como el árbol de problemas, y aplicar otros que toleren la multicausalidad y la circularidad entre las causas y las consecuencias.⁸

En este sentido, las ideas de Morin ayudan a revalorar herramientas que permiten lidiar con la complejidad, como el Método Analítico Sistemático de Sensibilidad y la Matriz de Vester, las cuales, gracias al análisis de los impactos cruzados entre todas las variables o factores que inciden en un problema de política pública, hacen posible encontrar las variables en donde debe concentrarse la intervención de la política pública, por ser las que más inciden en el problema pero que dependen menos de las otras variables que hacen parte del sistema. Este tipo de diagnóstico evitará que la política intervenga en variables no importantes y evitará el despilfarro de recursos.⁹

Vista esta primera aplicación, se revisarán los principios dialógico, recursividad organizacional y hologramático y se aplicarán a las políticas públicas.

El principio dialógico “permite mantener la dualidad en el seno de la unidad y asocia dos términos a la vez complementarios y antagonistas”.¹⁰ Por ejemplo “el orden y el desorden son dos enemigos, uno suprime al otro, pero al mismo tiempo, en ciertos casos, colaboran y producen la organización y la complejidad”. Nótese que Morin prefiere hablar de dialógica y no dialéctica, permitiendo con ello que se puedan tomar como unidas y necesarias las nociones antagónicas y aceptar la contradicción y un tercer no excluido.¹¹

Aplicación del principio dialógico a las políticas públicas.

- No existe un problema de política pública si no se encuentra una posible solución. Es decir, el problema y la solución son dos conceptos antagónicos que se necesitan recíprocamente para explicar la existencia de la política pública misma.
- Los agentes que hacen la política pública de manera creativa y con posibilidad de innovar a través de la praxis están al mismo tiempo constreñidos y habilitados por las instituciones que conforman su ambiente.¹²

⁶ Véase Carlos Delgado, “El pensamiento complejo como posibilidad de una ciencia nueva”, materiales del Diplomado en Pedagogía Compleja ofrecido por la Multiversidad Mundo Real Edgar Morin, p. 2, mimeo.

⁷ Un buen resumen se encuentra en Edgar Morin, “El paradigma de la complejidad”, en *Introducción al pensamiento complejo*, edición española a cargo de Marcelo Pakman, Barcelona: Gedisa, 2001, pp. 87-110.

⁸ Al respecto dice Morin: “La transdisciplinariedad solo podrá realizarse si se produce una reforma del pensamiento. Es necesario sustituir un pensamiento que desjunta por un pensamiento que religue, y esa religación exige que la causalidad unilineal y unidireccional sea reemplazada por una causalidad en bucle y multireferencial, que la rigidez de la lógica clásica sea corregida mediante una dialógica capaz de concebir nociones a la vez complementarias y antagonistas, que el conocimiento de la integración de las partes en un todo se complete con el conocimiento de la integración del todo en el interior de las partes”. Véase en Edgar Morin, “Sobre la reforma de la Universidad,” materiales del Diplomado en Pedagogía Compleja ofrecido por la Multiversidad Mundo Real Edgar Morin, mimeo. (Traducción de José Luis Solana Ruiz).

⁹ Frederic Vester fue un académico alemán experto en bioquímica y ecología que desarrolló una metodología para identificar las variables más sensibles que explican un problema. Para más información véase <http://www.frederic-vester.de/uploads/InformationEnglishSM.pdf>

¹⁰ Véase Edgar Morin, “El paradigma de la complejidad”, en *Introducción al pensamiento complejo*, edición española a cargo de Marcelo Pakman, Barcelona: Gedisa, 2001, pp. 105-106.

¹¹ Véase Carlos Delgado, “El pensamiento complejo como posibilidad de una ciencia nueva”, materiales del Diplomado en Pedagogía Compleja ofrecido por la Multiversidad Mundo Real Edgar Morin, mimeo, p. 9.

¹² Se volverá sobre el sentido de la praxis en Morin más adelante. Morin, al referirse a la supervivencia del planeta, nos explica una aparente contradicción a través de la necesaria dependencia ecológica que tenemos si queremos asegurar nuestra independencia. Véase Edgar Morin, “El pensamiento ecologizado”, en *Gazeta de Antropología*, 12, 1996.

- Cuando los agentes que participan en el proceso de formación de una política pública enfrentan contradicciones en sus opiniones y argumentos, no deben evitar la contradicción que se presenta; por el contrario, ellos deben profundizar en la contradicción como fuente de un saber más profundo y de una nueva realidad entre las partes. Cada parte debe intentar comprender a su opositor poseyendo, en términos de Morín, un “espíritu civil terrestre”; una comunicación que logre la comprensión mutua de las diferencias y un sentimiento de identidad común; de una tolerancia de segundo grado que conlleva a que “lo opuesto a nuestras verdades profundas son otras verdades profundas”.¹³

- El principio dialógico permite evitar la dicotomía entre los modelos normativos para la implementación de las políticas que van desde la cúspide de las organizaciones hacia los funcionarios de la base (modelos arriba-abajo o top-down) y modelos que explican que las políticas se deben hacer de abajo hacia arriba (bottom-up) por ser estos más realistas y democráticos. Una buena implementación debe tomar elementos de los dos modelos y, según la especificidad de la política, se establecerá las responsabilidades de las directivas, los funcionarios y los ciudadanos.

El principio de la recursividad organizacional, basado en la cibernética, nos familiariza con la retroalimentación, la causalidad circular y la autoorganización. Morin emplea la metáfora del remolino para explicar este principio: “Cada momento del remolino es producido y, al mismo tiempo, productor. Un proceso recursivo es aquel en el cual los productos y los efectos son, al mismo tiempo, causas y productores de aquello que los produce”.¹⁴

Gracias a este principio, podemos avanzar en el entendimiento de la autoproducción y la noción de sujeto que se produce a sí mismo y se distingue de su entorno. Este principio nos permite entender el rechazo que se hace desde la complejidad a la causalidad lineal y el reconocimiento de los diversos bucles en los sistemas sociales, algo a lo que ya se aludió cuando se mencionó la aplicación general de la complejidad al momento de diagnosticar los problemas de la política pública. Igualmente, este principio permite entender que un sistema social se autocrea, se autoregula y establece tramas informacionales programadoras y autorreguladoras. “La sociedad es producida por las interacciones entre individuos, pero la sociedad, una vez producida, retroactúa sobre los individuos y los produce. Si no existiera la sociedad y su cultura, un lenguaje, un saber adquirido, no seríamos individuos humanos. Dicho de otro modo, los individuos producen a la sociedad que produce a los individuos”.¹⁵

Con este principio, Morin ayuda a distinguir las organizaciones fijas que no producen trabajo ni transformación, como una mesa o una máquina artificial programada por el hombre, de otro tipo de organizaciones, de aquellas que son activas en el mundo físico y biológico por realizar de manera permanente trabajo, transformación, producción. Este segundo tipo de organizaciones implican gasto de energía, implican praxis. Morin se refiere al átomo, a la célula, al ser humano, al sol. Estas organizaciones activas hacen producción de sí mismas. “La máquina natural es capaz de reproducirse. Es como el torbellino que es capaz de reproducirse gracias a la recursividad, volver sobre sí mismo, se regenera, se nutre de sí mismo”. Y por ello, concluye que la acción crea organización que crea acción. Para Morin, la praxis es el conjunto de actividades que efectúan producciones, transformaciones y resultados a partir de ciertas competencias. Acciones que tienen un carácter organizacional. Morin no se refiere solamente a los humanos, sino también a “las interacciones entre acciones o actividades guiadas por estrategias cognitivas, y las condiciones retroactivas del medio”. Por ello, afirma que los ecosistemas existentes, los seres físicos organizadores, hacen praxis.¹⁶

En el mismo sentido, el pensamiento complejo nos ayuda a enfrentar un mundo que cambia vertiginosamente y en el que las incertidumbres menguan nuestra capacidad para tener certeza sobre el éxito de nuestros planes. Hay un juego de acciones y reacciones, retroacciones y posibles recursividades de las decisiones que se realizan en un contexto social. En medio de este contexto complejo, Morin nos propone asumir la ecología de la acción a través de una nueva mirada al mundo en donde no se centra en objetos sino en la organización y la autoorganización. Pensar a un problema de manera compleja significa abordarlo desde la perspectiva de lo que expresa como forma de organización donde nada es estático, y los procesos que concurren tienen efectos que van más allá de

¹³ Véase “Reflexión sobre los siete saberes necesarios para la educación del futuro”, entrevista de Edgar Morin con Nelson Vallejo y Gustavo López, 2000, materiales del Diplomado en Pedagogía Compleja ofrecido por la Multiversidad Mundo Real Edgar Morin, mimeo.

¹⁴ Un buen resumen se encuentra en Edgar Morin, “El paradigma de la complejidad”, en *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona: Gedisa, 2001, pp. 87-110.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 106-107

¹⁶ Nótese que la praxis de Morin, más allá de las actividades humanas transformadoras de la naturaleza y productoras de bienes, se diferencia de la praxis de Marx. Véase, Edgar Morin, *El método Tomo I. La Naturaleza de la naturaleza*, Madrid: Ediciones Cátedra, 1999.

interacciones y retroacciones, hasta constituirse en recursividades genero emergentes.¹⁷

Aplicación del principio de la recursividad organizacional a las políticas públicas.

- El proceso de la política pública no logra la nitidez que se presenta en las tablas de contenido de muchos libros sobre políticas públicas y que reproducen procesos ciertos que encontramos en sistemas naturales como el del ciclo del agua o la fotosíntesis. El proceso de la política pública se estructura a manera de bucles constantes en el que la inserción en la agenda, la formulación, la implementación y la evaluación de una política se presentan simultáneamente en el tiempo estructurando, manteniendo y dándole sentido a la política pública en particular.¹⁸

- El proceso de formación de una política pública puede ser en ocasiones caótico o desorganizado. Conocer la recursividad organizacional ayuda a que el analista no se desespere y se valga de la capacidad organizadora del caos y desorden.

- No se sabe con certeza lo que puede pasar mañana en el proceso de una política pública. Se puede ir hacia el fracaso o hacia el éxito. Lo ideal es tratar de encontrar los problemas vitales para que el sistema se reinvente gracias a una metamorfosis. Si los agentes no identifican los problemas vitales, pueden terminar generando con la política un círculo perverso que conduzca al fracaso de la misma. Surge entonces la importancia de la educación para que, a través de esta, se colabore al “abandono de la concepción del progreso como certidumbre histórica [...] y comprender que ningún desarrollo se adquiere para siempre porque como todas las cosas vivas y humanas está sometido al principio de la degradación y sin cesar debe regenerarse”.¹⁹

Finalmente, se encuentra el principio hologramático de la complejidad, el cual proviene de la teoría de sistemas y significa que “no sólo la parte está en el todo, sino que el todo está inscrito en cierta forma en la parte”. Se llama así, por basarse en las imágenes tridimensionales en las que cada uno de sus puntos contiene la casi totalidad de la información del objeto representado. Al trasladarlo a la esfera social, este principio nos permite entender que “la sociedad en tanto que todo, por mediación de su cultura, está presente en la mente de cada individuo”.²⁰

Aplicación del principio hologramático a las políticas públicas.

- Morin, en su preocupación por la aplicabilidad de la complejidad a la acción humana, nos invita a reconocernos como parte de los sistemas sociales y por lo

tanto responsables frente a ellos. La complejidad facilita asumir un entendimiento y un comportamiento ético hacia la sociedad, pues nos permite entendernos como parte del sistema que se interviene, y por lo tanto ser responsables de la situación que se pretende solucionar. Este principio, entonces, ayuda a fortalecer la idea de que el analista de las políticas públicas hace parte del sistema de las políticas públicas en cuyos momentos participa, y por lo tanto tiene una gran responsabilidad para orientar con su accionar y avance positivo.

- Este principio también les da sentido a las declaraciones contemporáneas que resaltan la importancia de los objetivos para el éxito de las políticas públicas. En la medida en que se planteen los objetivos de una política pública de la forma más democrática posible y que se logre que estos objetivos democráticos permeen cada uno de los elementos constitutivos de la política, el proceso de formación de la política se convertirá en un círculo virtuoso hacia la materialización de los mismos objetivos.²¹

Hasta aquí, las reflexiones que se propuso el autor de este artículo a compartir sobre las aplicaciones del paradigma de la complejidad de Edgar Morin a las políticas públicas. Como se indicó en la introducción, el autor espera que estas ideas produzcan un impacto en el lector. Si por alguna razón las reflexiones producen contradicciones o confusiones, es posible que, al enfrentarlas con un poco de complejidad, se llegue a una mejor comprensión del fenómeno de las políticas públicas.

¹⁷ Véase particularmente el Saber no. 5 en Edgar Morin, *Los siete saberes necesarios a la educación del futuro*, París: UNESCO, 1999.

¹⁸ Autores como Carlos Gerardo Molina hablan de un proceso de formación constante de la política pública sin aludir necesariamente al principio de la recursividad organizacional. Si lo hiciera, fortalecería su modelo. Véase Carlos Gerardo Molina, “Modelo de formación de políticas y programas sociales”, *Notas de clase, apuntes de clase Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2002.

¹⁹ Edgar Morin, Roger Ciurana, Raúl Domingo Motta. *Educación en la era planetaria*. Barcelona: Gedisa, 2003, p. 91.

²⁰ Véase Edgar Morin, “El paradigma de la complejidad”, en *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona: Gedisa, 2001, pp. 107-109.

²¹ Para más detalle sobre la importancia de los objetivos convergentes, véase Carlos Gerardo Molina, “Modelo de formación de políticas y programas sociales”, *Notas de clase, apuntes de clase Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2002.

La Reseña

La institución público administrativa desde un ámbito de complejidad

Por: David Andrés Ibáñez

La institución pública administrativa y su facultad de generación de políticas públicas dentro de la sociedad no puede ser comprendida sin un análisis de poder que involucre una caracterización que profundice qué es, quiénes la conforman y cómo surge dentro de la sociedad.

El motivo del presente artículo es tratar de explicar cómo la administración pública genera sus propias relaciones de poder que le aseguran su autoconservación en el sistema social, definiendo la conservación como la capacidad de la Institución Pública de ser el único mecanismo de cohesión entre los individuos que conforman la sociedad con lo público, por lo cual siempre será necesaria. Para esto, comenzaremos con una descripción del campo relacional en que la institución administrativa forja sus campos de poder; luego desarrollaremos un argumento epistémico de cómo la categoría de lo público se vuelve real, para luego introducirnos en cómo la definición de lo público caracteriza tanto a la institución administrativa como a los agentes sociales. Al final, derivaremos su autoconservación como un medio de legitimación que garantice la existencia de la institución administrativa como un pilar importante del sistema social.

La administración pública se define como el aparato de gobierno encargado del espacio de lo público en la sociedad. A través de planos emergentes de construcción de lo público, la administración pública genera una institucionalización de la acción pública, con la cual los agentes están orientados por la institución hacia los intereses de la misma, lo que genera una relación de conexión entre los intereses propios de cada agente con el interés general de la administración pública. De esta forma, lo que se plantea es que la institución administrativa inserte a los agentes sociales en un orden estructurado sólo por ella, redefiniendo su estructura a través de la imposición de características funcionales para cada agente a su disposición².

Esta imposición de características funcionales tiene un doble objetivo: desarrollar patrones de acción complejos (Olsen: 1999, 67) que configuren el modo de actuar de los agentes en el espacio de lo público y configurar un interés de lo público conforme al interés general de la institución administrativa, con la particularidad que los agentes conciban ese interés

como propio y no como impuesto.

La institucionalización de la acción pública, desde un plano emergente construido desde la subjetividad de los agentes (es decir, desde la construcción del referente del yo de cada agente), plantea un proceso de educación que los convierte en partes funcionales para la institución y los familiariza con los objetivos que la administración pública busca alcanzar. Esto hace que la institución administrativa construya las preferencias de los agentes, y los mecanismos de socialización en lo público (Weber: 1997, 751)³.

Así, entendiendo el yo de los agentes como la relación cognoscente entre lo objetivo y subjetivo acerca de lo público, la institución pública puede influir en las estructuras de acceso y de decisión, como en las reglas de procedimiento y de acción de los agentes (Olsen: 1999, 68).

Sin embargo, es necesario que, a partir de la interacción entre las funciones de la organización y las situaciones a las cuales se enfrentan los agentes, se constituya un espacio de poder en el cual sea la institución administrativa la que tenga la facultad de crear y dirigir toda acción societaria racionalmente ordenada pero encaminada a la obtención del dominio de lo público.

Estos espacios de poder están definidos como relaciones sociales de dominación e influencia donde es totalmente primordial, para la institución administrativa, generar una relación de dominación de lo público, que le dé la facultad de autoconservación a través de aparatos ideológicos y de coacción que establezcan relaciones sociales en pro de la institución administrativa (Weber: 1997, 35)⁴.

De esta forma, los entes generadores de política pública surgen del cuerpo social y cohesionan a los agentes, obteniendo la posibilidad de generar una relación de poder que determinan el consenso de las subjetividades estructurantes de los sujetos que están inmersos en ellas. La institución administrativa establecería por sí sola un referente ideológico en el cual los hombres se autorreferencian y elaboran sus escalas valorativas sobre lo público. En ese sentido, las lógicas de lo público estarían inmersas en nuevos operadores referenciales que actuarían como ámbitos colectivos, socialmente constituidos, que conservarían campos para la acción que sólo tendrían sentido en el contexto de los conjuntos dispuestos y forjados por la institución⁵.

Siguiendo a Bourdieu (1997), la organización

administrativa está inmersa en una praxis social que tiene por objeto el desarrollo de principios que converjan en un consenso “superpuesto”; con lo cual, las relaciones administrativas en la sociedad estarían mediatizadas por el campo relacional influido por las estructuras ideológicas de lo público. Esto provoca que la producción de categorías de los agentes esté guiada y determinada de antemano por el fin primario de la institución administrativa, que se revela ante los agentes como una opción propia de elección⁶.

Aquel proceso de autorreferencia establece un desarrollo de identidad entre las categorías de los agentes con la estructuración de la realidad que hace la institución administrativa; lo cual articula los yo de cada agente a través de la mediatización del constructo sobre lo público, y se transforma en un lenguaje de legitimación de cada acto de la administración pública dada la alienación constitutiva del sujeto dentro del orden burocrático que genera la evolución de la institución (Webber: 1997, 752). De esa manera, los agentes sociales serían una expresión de sus relaciones mediatizadas con la realidad impuesta artificialmente, siendo ellos partes de ese todo conexo constituido en lo público.

Para Dahl (2006), lo decisivo es cómo se plantea el dominio de la acción social, dado que se erige en un sentido inadvertido en donde los sujetos aceptan ese interés de lo público de manera voluntaria, generándose la imposición de la voluntad de la institución administrativa sobre la conducta ajena de los agentes sociales. No se puede concebir la relación de poder de lo público como una simple influencia; sino que, por el contrario, es una metamorfosis de los objetivos de la acción, de la conciencia de lo público de los agentes sociales, del influjo motivacional de la acción y la construcción de una praxis en pro de sostener siempre a la institución administrativa⁷.

La modificación de la conducta social adquiere la cualidad de regular toda interpretación del mundo y, sobre todo, reconstruir las categorías de todos los agentes sociales, y esto no ocurre por una particular y primaria relación del agente social y el mundo exterior, ni porque el espacio de lo público, a través de la institución administrativa, disponga de una transparencia del ser social, sino porque, dado el campo relacional en el que se mueve, el interés de lo público desnaturaliza la relación del hombre con su entorno, presentando a la organización burocrática como una institución fundamental y necesaria para todos.

De ese modo, mientras más ostensible se

comporta el espacio de lo público en las redes sociales, tanto más inasible y oculto es, lo que genera que esta construcción de lo público defina al sujeto desde adentro y no desde afuera.

Un aspecto importante de la institución administrativa es que pertenece, como un fenómeno originario (es decir, desde la base de la sociedad), a una disposición que sólo puede ser comprendida a través de los agentes sociales; son ellos los que producen el sentido y la forma de la organización, la constituyen y la forjan. Pero es claro, a su vez, que el todo es una construcción mucho más rica que la interpretación de la suma de partes.

Abordando entonces la complejidad de la institución administrativa tenemos que esta estructura no sólo afecta el espacio de lo público, sino que además influye en el papel de los recursos de las demás esferas sociales dado que las relaciones sociales son mucho más complejas, y no se pueden reducir sólo al ámbito de lo público, sino que pertenecen a un ámbito de lo organizativo (Olsen: 1999, 76).

No obstante, siguiendo a North (2009), está claro que la existencia de los intereses de los sujetos sociales se funcionalizan a favor de los intereses de la institución dado su carácter de dominación de este espacio de negociación donde se evidencia un proceso donde los actores les otorgan significado y orientación a sus acciones, y en este sentido construyen sus identidades o sus conexiones sociales de lo público.

Sin embargo, es necesario esclarecer un punto importante en nuestro análisis y es que el

¹ Miembro Grupo de Investigación. Dirección de Evaluación de Políticas Públicas. Departamento Nacional de Planeación.

² Un plano emergente hace referencia a la una relación social que nace de forma paralela (no es la relación cotidiana) entre las instituciones sociales y los individuos que conforman la sociedad que tiene por fin guiar las decisiones y las acciones de los individuos dentro de la sociedad.

³ El referente del yo hace referencia a la teoría freudiana donde para poder un sujeto definirse como singular necesita de los otros. El punto central es que, dado que la imagen que concibe como externa es construida por la institución pública, el sujeto se define asimismo según los parámetros exigidos por la institución.

³ Un espacio de poder es una relación social donde un agente o una institución tiene la capacidad de condicionar la acción del otro. En este caso, la institución condiciona la acción de los sujetos sociales, lo que garantiza su permanencia en la sociedad.

⁴ Un operador referencial son espacios sociales que tienen como objetivo reproducir los intereses de la acción de la institución dentro de las relaciones sociales que conforman los agentes dentro de la sociedad.

⁵ Véase la Teoría de Bourdieu sobre el campo, el habitus y capital.

⁶ El influjo motivacional hace referencia a la acción de influir en las motivaciones que tienen los sujetos para tomar una acción. La influencia es para que en sus decisiones contemplen la conservación de la institución independientemente su forma.

establecimiento de identidades de los sujetos sociales con el interés público, a través de la autorreferencia con el sistema burocrático, no sólo se convierte en el único medio de control de lo público sino que además se convierte en un proceso que legitima su acción.

La legitimación es, entonces, una herramienta de uso del gobierno que regula la conducta, y que autojustifica la conservación de la institución administrativa y de sus políticas públicas. Ahí se sitúa el eje esquemático de la legitimación, ya que la institución administrativa es constructora de realidad, y de esa forma establece que la fabricación de las necesidades, deseos, preferencias e intenciones de los agentes estén construidas para mantener la organización burocrática, por lo que el interés de lo público afecta directamente no sólo el actuar social, sino la definición de lo que debe permanecer.

Esto modifica la percepción de la institución porque se da una separación entre el poder como una forma de dominación y su ejercicio concreto en la praxis social. Con lo cual, es la acción social la que le da validez a la institución administrativa y así a la organización burocrática. Para Ostrom (1995) es la creencia de los agentes sociales de seguir las máximas de lo público y de sentir que ese orden expresado por la organización es de carácter obligatorio lo que hace válido el accionar de la institución dentro de la misma sociedad y que por lo tanto la hace única y necesaria.

La institución administrativa, entonces, tiene como génesis un proceso de concentración que se materializa en mecanismos objetivos de la estructura social, para el que resulta relevante, dentro de las fuerzas sociales, la necesidad de la administración pública como un medio que se hace obligatorio y que a su vez se plantea como un modelo a seguir (Weber: 1997, 38), legitimando, frente a los agentes sociales, a la institución y a la organización burocrática, creando una regla formal de conservación.

Por último, entender la acción estatal y la institución pública desde un ámbito de complejidad permite entender la praxis social en la cual la política pública se desenvuelve. Así mismo, la complejidad abre un nuevo espacio de estudio que visualiza cómo lo público condiciona y sujeta el modo de acción de los agentes dentro del interés general impuesto por el gobierno para la realización de sus fines.

Bibliografía

Bourdieu, Pierre (1997). *Le Distiction*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.

Chevalier, Jacques (1999). *La ciencia administrativa*. México: Fondo de Cultura Económica.

Dahl, Robert (2006). *On Political Equality*. Cambridge: Cambridge University Press.

North, Douglass (2009). *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press.

Olsen, Johan (1999). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Sinaloa.

Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Webber, Max (1997). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

En qué va la DEPP

Hacia una mayor calidad en la evaluación de políticas públicas

Garantizar la efectividad de las intervenciones del Estado es una prioridad para el Gobierno. En esta línea, desde el 2006 hasta la fecha, el DNP, a través de su Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, viene incrementando en forma sostenida los recursos destinados al financiamiento de proyectos de evaluación.

De manera paralela trabaja en mejorar todas las etapas asociadas a la cadena de valor de la evaluación de políticas públicas, mejorando sus procesos y promoviendo el desarrollo de buenas prácticas empresariales en el mercado de la consultoría en evaluación.

El 26 de octubre y el 16 de noviembre, se realizaron, en Bogotá y Barranquilla, las primeras de una serie de reuniones programadas con las firmas consultoras de las principales ciudades del país, con el propósito de dar a conocer las perspectivas del mercado de la evaluación de las políticas públicas y las condiciones técnicas requeridas para garantizar la calidad de estos procesos. Los asistentes resaltaron la importancia de garantizar alianzas público privadas que permitan elevar la calidad de las evaluaciones con el fin de convertirlas en una herramienta de uso cotidiano para mejorar las políticas públicas y definieron el mercado de la consultoría en evaluación como un nicho importante con alto potencial.

Desde la Red

Diseño participativo de la política pública y del plan de acción de infancia y adolescencia del departamento del Tolima 2008-2015

Por: Yenny Ortiz Cifuentes¹

El presente documento tiene como objetivo describir la experiencia desarrollada en el Tolima para la formulación de la Política Pública de Infancia y Adolescencia y los avances en su implementación. La política fue elaborada con la participación de cerca de 2.000 niños, niñas y adolescentes de 8 regiones del departamento, y de 1.510 actores públicos, privados y comunidad en general, en el marco de la estrategia nacional "Municipios y Departamentos por la Infancia. Hechos y Derechos", con el apoyo de UNICEF, la Procuraduría General de la Nación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Universidad de Ibagué y el Observatorio de Infancia de la Universidad Nacional.

Fue la oportunidad para visibilizar la problemática regional en torno a la infancia y la adolescencia y para realizar una gran movilización social a fin de entender lo que significa la garantía y restitución de los derechos de la infancia y la adolescencia, compromisos que se ratificaron en la cumbre de alcaldes y empresarios mediante la firma del Acuerdo Colectivo por la Infancia, la Adolescencia y la Juventud del Tolima. La política fue aprobada mediante Ordenanza 035 del 24 de diciembre de 2008 y ha llevado a que esta población sea considerada tema central de la agenda pública departamental.

Posteriormente, con la asistencia técnica de Plan International, se adelantó un nuevo proceso de cualificación de 250 funcionarios en derechos, pensamiento creativo y conocimiento de prácticas de gestión innovadoras, que condujo a la identificación de 18 proyectos estratégicos que conforman el plan de acción para la atención integral de la infancia y la adolescencia.

Se puede decir que la experiencia desarrollada con la ejecución de la política está relacionada con la dimensión de la gestión social integral por resultados, que promueve el trabajo articulado de las dependencias e instituciones departamentales, la optimización de los recursos de inversión según las metas de la política y la conformación de un sistema de indicadores para garantizar su seguimiento.

Dado que el tema de la infancia y la adolescencia se considera central, se han desarrollado experiencias de gestión articuladas con muy buenos resultados, como

por ejemplo:

- El Plan de Consolidación Integral de la Región Sur del Tolima, ejecutado con el apoyo de la nación, reviste de importancia pues el futuro de toda una generación de niños, niñas y adolescentes podría perderse dadas las condiciones de marginalidad, pobreza y violencia que viven 4 municipios de esta zona. Para ello, la gobernación ha invertido más de \$55.000 millones y la nación, al igual que organismos internacionales de cooperación, han destinado recursos que superan los \$205.000 millones. A la fecha, hay 36.000 estudiantes matriculados, de los cuales cerca de 2.000 son indígenas y 2.400 son jóvenes en situación de desplazamiento; cerca de 6.000 estudiantes reciben alimentación escolar y más de 2.000 son transportados a su institución educativa; 3.000 madres cabeza de familia se han capacitado y se ha posibilitado el ingreso a la educación superior de más de 240 jóvenes.

Se han realizado inversiones en infraestructura educativa por más de \$1.300 millones además de los recursos proyectados por \$1.600 millones. Se han invertido cerca de \$4.000 millones en la recuperación de 4 granjas agropecuarias; además de las inversiones realizadas en infraestructura vial y energética, en salud, en seguridad y en productividad.

- Las acciones para prevenir y erradicar el trabajo infantil en 10 municipios donde se trabaja en el acceso y la permanencia en la escuela, el acompañamiento en la contra jornada escolar, la elaboración de rutas pedagógicas y asesoría a docentes, y la inclusión en servicios y en programas para el uso creativo del tiempo libre (clubes del ICBF, centros deportivos y culturales, etc.). Este último es un programa ejecutado con la vinculación de las secretarías de salud, educación, la dirección de participación comunitaria, la Fundación Telefónica-Proniño y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- La gestión articulada para la implementación de programas de seguridad alimentaria dirigidos a familias de zonas rurales y programas de complementación nutricional para niños y madres gestantes y lactantes de los 47 municipios, con la participación del ICBF, Acción Social y las secretarías de salud y desarrollo agropecuario.

- La garantía de los derechos sexuales y reproductivos y la construcción de ciudadanía en adolescentes mediante la realización de procesos pedagógicos virtuales dirigidos a docentes y estudiantes

¹ Departamento Administrativo de Planeación, Gobernación del Tolima

de 16 municipios, acciones complementadas con obras de teatro y material lúdico para la enseñanza de la sexualidad, luego de unir esfuerzos de las secretarías de salud y educación de los Ministerios de Educación y de la Protección Social y de Profamilia.

- Para evitar el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos al margen de la ley, se promueve la cultura de la prevención y la atención integral de las familias, de áreas rurales dispersas de 6 municipios con presencia de conflicto armado, mediante la realización de giras lúdico- recreativas de los niños y niñas, el desarrollo de talleres comunitarios participativos para la recuperación de la confianza institucional, la resolución pacífica de conflictos, la creación de proyectos de vida familiares y personales, y el apoyo de algunas iniciativas productivas. Este último programa ha sido impulsado por la Vicepresidencia de la República, los municipios, las secretarías de gobierno, educación y desarrollo agropecuario y algunas ONG locales.
- Conformación y actualización de la línea base de indicadores trazadores que ha permitido identificar problemas, priorizar necesidades, monitorear los avances de la política e iniciar la evaluación del impacto de los programas en la vida de los niños, niñas y sus familias.
- En los 110 conversatorios realizados por el Gobernador con la comunidad y su equipo de gobierno, ha sido relevante escuchar la voz de los niños, niñas y adolescentes, lo que ha hecho posible priorizar las respuestas institucionales a partir de sus ideas y sueños planteados.

Para la sostenibilidad de la política, se realizan varias acciones, entre las cuales se encuentran: el trabajo social con las familias de los niños y niñas intervenidos, que ha transformado los patrones culturales, promoviendo prácticas adecuadas para el desarrollo armónico de la infancia y la adolescencia; la inclusión de las familias en procesos de generación de ingresos; la sensibilización de funcionarios públicos, alcaldes, docentes y comunidad sobre la necesidad de prevenir y erradicar flagelos que los afectan y así lograr que la política cuente con agentes sociales que la hagan trascender mas allá de los periodos de gobierno.

En este contexto, el Gobierno distrital ha enfatizado sus esfuerzos por concebir la presupuestación orientada al logro de resultados que, sumada a las herramientas y esquemas tradicionales de asignación de recursos, ha permitido presentar la gestión pública en Bogotá en términos de resultados, facilitando la rendición de cuentas y un seguimiento que puede realizarse en las esferas gubernamentales, organismos de control y la misma ciudadanía.

Es así como estos instrumentos se han constituido en elementos claves para la toma de decisiones, no sólo para el Gobierno distrital, sino para el Concejo de Bogotá en el momento de analizar y estudiar el Proyecto de Presupuesto que se somete a su consideración. La administración distrital seguirá fortaleciendo estos aspectos para mejorar día a día los procesos que soportan la toma de decisiones en el corto, mediano y largo plazo.

Eventos y novedades

Presentación Índice de Transparencia Nacional

Organiza: Corporación Transparencia por Colombia

Fecha del evento: 9 de diciembre de 2010

Lugar: Hotel Tequendama, Salón Bolívar

Hora: 8:00 a.m.

Más información: <http://www.transparenciacolombia.org.co/>

Webinar: The professionalization of evaluation

Organiza: Unicef, IOCE, Devinfo, WFP, Unifem, UNDP, ILO, WFP

Fecha del evento: 30 de noviembre

Hora: 9:30-11:00 a.m. Hora de Nueva York

Más información:

http://www.mymande.org/sites/default/files/Jean_Linda_Bob_Nov30_2010.pdf

Webinar: Institutionalizing impact evaluation. A key element in strengthening country-led monitoring and evaluation systems

Organizan: Unicef, IOCE, Devinfo, WFP, Unifem, UNDP, ILO, WFP

Fecha del evento: 25 de enero

Hora: 9:30-10:30 a.m. Hora de Nueva York

Más información:

http://www.mymande.org/sites/default/files/michael_ba_mberger_jan25_2011.pdf

Lecturas recomendadas

HAYNES, Philip. “Complexity Theory and Evaluation in Public Management. A Qualitative Systems Approach”. En: *Public Management Review*. Vol 10, Issue 3. Reino Unido, enero de 2008.

Este artículo presenta algunos elementos que se pueden utilizar en los procesos de evaluación de políticas, basados en sistemas, utilizando el enfoque de la teoría de la complejidad. El documento desarrolla conceptos como: sistemas holísticos, tasas de cambio, interacciones que evolucionan y estados de atracción. Así mismo, se explora un método evaluativo donde las series de tiempo cuantitativas pueden ayudar al entendimiento cualitativo de sistemas complejos.

KLIJN, Erik Hans. “Complexity Theory and Public Administration: What’s New?. Key Concepts in Complexity Theory Compared to Their Counterparts in Public Administration Research. En: *Public Management Review*. Vol 10, Issue 3. Reino Unido, enero de 2008.

Este documento analiza tres ideas centrales de la teoría de sistemas complejos que son relevantes para la investigación de la administración pública: dinámicas, auto-organización y co-evolución. Así mismo, se analiza cómo estos conceptos pueden mejorar nuestro entendimiento del fenómeno de la administración pública. Finalmente, se revisa el papel del gerente público actual y se mencionan algunas contribuciones de la teoría de la complejidad al respecto.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). “Value for Money in Government. Public Administration After “New Public Management”. 2010.

El objetivo de este texto es comparar la organización de gobiernos centrales de algunos países de la OCDE desde el enfoque de “Value for Money”. El libro está dividido en dos secciones: la primera contiene los resultados de un análisis cuantitativo relacionado con la cantidad de empleados del gobierno; la segunda contiene una valoración cualitativa sobre el desarrollo de los centros de servicio compartidos, la dirección y control de las agencias, análisis de gastos y recortes de productividad automática.

Departamento Nacional de Planeación
Dirección de Evaluación de Políticas Públicas
www.dnp.gov.co/sinergia

Dirección General: Hernando José Gómez
Subdirección General: Juan Mauricio Ramírez Cortés
Secretaría General: Tatiana Mendoza

Dirección de Evaluación de Políticas Públicas
Diego Dorado Hernández

Coordinación de la Publicación

Equipo de Investigación
José Danilo González
Gustavo Alberto Quintero
David Andrés Ibáñez

Coordinador Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas
Giovanni Celis Sarmiento

Supervisión: Luz Ángela Andrade
Corrección de estilo: Fredy Ordóñez
Diseño de pauta: Clara Victoria Forero

Departamento Nacional de Planeación, 2010
Calle 26 Núm. 13-19. Teléfono 3815000
Bogotá, D.C., Colombia

Nota: Las opiniones de los autores no comprometen la posición oficial del Departamento Nacional de Planeación.