

De la planeación a la gestión local: en la búsqueda de una intervención integral

Alejandra Monteoliva Vilches

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
Pontificia Universidad Javeriana

Introducción

El actual contexto internacional y las realidades nacionales y subnacionales de nuestros países, ponen al descubierto condiciones que afectan a los gobiernos locales, exigiéndoles fuertes desafíos económicos, políticos e institucionales para enfrentar con mayor capacidad, la gestión local de sus políticas sociales. La globalización, la internacionalización de la economía y los procesos de apertura han vuelto a los Estados cada vez más vulnerables a los acontecimientos externos, afectando de manera considerable sus capacidades de planeación y gestión. El proceso de descentralización político, administrativo y financiero emprendido, asigna a lo local un rol fundamental en la estructura del Estado y en el cumplimiento de los compromisos de éste para con la ciudadanía. Igualmente, es a nivel local donde se materializa la posibilidad de participación activa y responsable de la comunidad, quien en su interrelación directa y organizada con la administración local, puede contribuir a su desarrollo y a la conformación de un Estado Social de Derecho¹.

Si el imperativo es asumir condiciones de competitividad, productividad e integración (consecuencias de la apertura externa: la globalización), modernizar al estado y ordenar el territorio (consecuencias de la apertura interna: la descentralización), necesariamente deben pensarse, concebirse e implementarse políticas públicas desde lo local que fortalezcan las instituciones legalmente constituidas y que posibiliten avanzar en la construcción de entidades territoriales autosostenibles y autoras de su propio futuro.

En este panorama no puede desconocerse que, en primer lugar, tanto la planeación como la gestión de políticas requieren por parte de los mandatarios locales, de conocimientos teóricos metodológicos y del desarrollo y fortalecimiento de habilidades, capacidades y competencias orientadas a generar resultados que modifiquen la realidad local. En segundo lugar, ha existido y aún subsiste en los distintos niveles de gobierno y en la mayoría de nuestros países una brecha considerable entre lo que se planea y lo que finalmente se realiza o se gestiona.

Cabe preguntarse entonces, ¿Qué conocimientos y saberes deben integrarse, qué capacidades y habilidades deben desarrollar los gobernantes locales? ¿Cómo articular cada vez más la planeación y la gestión en aras de responder pertinentemente a las actuales condiciones de los entes locales y poder superar complejos desafíos?. El objetivo principal de esta ponencia es aportar algunos elementos para el análisis y discusión que potencien y fortalezcan la capacidad de gestión de las políticas a nivel local y permitan de alguna manera un desarrollo institucional armónico.

¹ Se entiende por Estado Social de Derecho aquel que mantiene y conserva en su estructura general los elementos que componen el Estado de Derecho pero que asimismo presenta una reestructuración en cuanto a los fines que busca o pretende cumplir y alcanzar frente a la sociedad. De acuerdo a Manuel García Pelayo, el Estado Social de Derecho no niega la libertad, la propiedad individual, la igualdad, la seguridad jurídica, la participación ciudadana en la formación de la voluntad estatal (propios del Estado democrático liberal) sino que pretende hacerlos más efectivos dándoles una base y contenido material a partir del supuesto que el individuo y la sociedad no son categorías aisladas y contradictorias. García Pelayo (1985).

En el primer ítem, se presenta una breve aproximación a los conceptos de planeación, gestión, política pública y desarrollo institucional que enmarcan el planteamiento general de la ponencia. A continuación se detallan las capacidades y competencias de los actores gubernamentales que juegan un papel trascendental en esa relación y por último, se fundamenta la necesidad de una intervención integral frente a los interrogantes planteados en el párrafo anterior para así esbozar algunos elementos de reflexión en la construcción de conclusiones que den respuesta y orienten la intencionalidad del panel.

I. La trascendencia de la relación

Es importante entonces, a fin de alcanzar el objetivo propuesto presentar de manera breve algunos conceptos imprescindibles para el análisis y la discusión posterior. Entre ellos: la diferenciación e interrelación entre planeación y gestión local, la vinculación de ambas con las políticas públicas y cómo, a partir de éstas es posible dimensionar el alcance del fortalecimiento institucional.

Generalmente se ha hecho referencia a que las sociedades con cierto nivel de organización se preocupan y han procurado realizar actividades planificadas a través del tiempo en los distintos órdenes de la vida independientemente de sus modos particulares de producción. Saavedra Guzmán (2003: 36). Por ello el concepto ha estado asociado a la idea de organizar la actividad humana eficientemente con el fin de satisfacer necesidades sociales o de grupos, bajo la idea de modificar una situación presente con miras a un futuro deseable y posible permitiendo marcar un rumbo, un norte, un espacio propicio y adecuado para la gestión (institucional, social, pública). La planeación no es sólo una disciplina científica, implica conocimiento de la situación, de la realidad, visión y representación de futuro, definición de alternativas, capacidad de análisis, flexibilidad, priorización entre varias opciones y porque no, la existencia de una situación problemática, deficitaria o negativa que puede ser superada a partir de una propuesta de cambio.

Vale aclarar que para efectos de esta ponencia no se hará referencia a los paradigmas, tipos e instrumentos de la planeación como tal pero se presume fundamental entenderla como un proceso de acción social no solamente técnico sino político, relacionado a dirigir, a gobernar, facilitador de la gestión social y de la toma de decisiones mediante la participación y concertación de actores que conforman la sociedad y que busca por tanto darle coherencia, congruencia, racionalidad, rumbo y dirección a la gestión gubernamental. Saavedra Guzmán (2003: 45).

Las definiciones del término realizadas desde distintas perspectivas, enfoques y con diferentes intencionalidades evidencian la existencia de una variada y compleja literatura en torno a la planeación, sin embargo las ideas planteadas por Ezequiel Ander Egg dan un marco general para la comprensión de la planeación, al vincularla a acciones que comprenden procedimientos para introducir mayor racionalidad y organización a las actividades entre sí con el propósito de influir en el curso de determinados acontecimientos, con el fin de alcanzar una situación elegida como deseable mediante el uso eficiente y adecuado de recursos y medios escasos o limitados. Ander Egg (2002: 25).

Desde la perspectiva institucional, la planeación es un instrumento que se encamina a partir de la definición de objetivos, metas y estrategias frente a la existencia de unos medios para alcanzar determinados resultados. Puede afirmarse que la planeación es una herramienta clave del gobierno para la gestión en la medida que aporta elementos para la toma de decisiones, cuyo producto principal es un plan. La planeación como tal es una necesidad fundamental de la vida institucional y se constituye en un primer paso para la gestión, pues la ausencia de planeación incidirá en los resultados e impactos de

las demás funciones gerenciales. La planeación debe ser una mediación entre el conocimiento y la acción. Córdoba (2003: 15). Es el conocimiento integral de la realidad lo que permite a la planeación articularse a un proyecto político y a expresar o no capacidad de gobierno, por ello, planeación y gestión tienen finalidades distintas, tiempos y objetivos diferentes pero se relacionan, se vinculan y se complementan.

La gestión² es el conjunto de acciones de gobierno e institucionales que buscan alcanzar los objetivos planteados en los planes y poner en marcha las políticas públicas. Si bien los elementos técnicos son relevantes en el proceso de gestión, no deben descuidarse los aspectos políticos que la atraviesan, el referente territorial, el conocimiento de las situaciones particulares y los intereses sociales específicos. Técnicamente, la gestión es la organización de actividades que se requieren para el cumplimiento de la función pública al combinarse recursos, procesos e instrumentos pero ésta no se agota en su dimensión técnica sino que obedece a determinantes de tipo político, tiene que ver con la satisfacción de necesidades, con la capacidad de respuesta a las demandas sociales. La gestión implica organización de procesos, comunicación, acción y reacción, es en síntesis, la modificación del presente en un contexto y en un tiempo determinado para producir resultados previamente explicitados en los planes, programas o proyectos.

La gestión se orienta a los resultados del desarrollo³ en la medida en que, como proceso de cambio asegura el crecimiento y su distribución equitativa en toda la población. Para ello requiere de la utilización y combinación eficiente de los factores administrativos, institucionales, jurídicos, económicos y políticos para adaptarlos a los condicionantes del desarrollo o a la influencia consciente y planificada ejercida sobre los grupos poblacionales para el logro de determinadas metas. De allí que una actividad central de la gestión, es la comunicación entre los actores involucrados y se materializa desde el management, el sistema de metas, el sistema organizativo, el sistema de información y particularmente el sistema de planificación. El proceso de gestión es determinante para el sistema de gobierno en su proyección tecnopolítica, son los actos de gestión los que legitiman la acción dirigente. Ahumada Pacheco (1998: 82).

Los actores (administración local, sociedad civil y dirigencia política) a su vez, tienen un protagonismo especial en la planeación y la gestión local. La apuesta por una planeación y gestión participativa y descentralizada implica movilizar al conjunto de actores en torno a un objetivo común. Un actor es aquel que, en ejercicio de su ciudadanía, asume el rol que le compete en la definición del futuro de su municipio, localidad o territorio generando consenso entre las necesidades e intereses potencialmente conflictivos que componen la realidad del entorno local. Monteoliva (2004: 25)

Desde el enfoque sistémico, lo local (municipio o localidad) puede abordarse como el espacio político, social y territorial integrado por elementos (institucionales, administrativos, fiscales, legales, entre otros) que interactúan y se vinculan entre sí y que afecta y es afectado por el entorno como destino de

² Los conceptos de “gerencia” y “gestión” pueden presentar confusión. Resulta valiosa y pertinente -en este caso- la aclaración de los mismos según la conceptualización que realiza Juan Carlos Cortázar. El autor establece en primer lugar que una de las razones de la confusión tiene que ver con que la mayor parte de la literatura está escrita en inglés, donde la diferencia entre “management” y “manage” está en que el primer término es sustantivo y el segundo es un verbo. En español, existen los términos gerencia y gestión y ambos son sustantivos. Por tanto la diferencia radica en la mayor connotación activa del término “gestión”. Así pueden entenderse como el conjunto de actividades que se realizan para diseñar, orientar, poner en marcha y evaluar el conjunto del proceso de política pública. Cortázar, Juan Carlos (2005: 11).

³ El concepto de desarrollo se asume aquí como proceso integral de ampliación de oportunidades para las personas, los grupos sociales y las comunidades organizadas territorialmente, en mediana y pequeña escala, y de movilización de toda la gama de capacidades y recursos a favor del bien común en términos sociales, políticos y económicos. Sthor Walter (1996).

la gestión. Y es allí, en el medio externo donde la gestión se evidencia y cobra relevancia. Ahora bien, si el logro de resultados en el desarrollo depende -entre otros factores- de la coherencia y correspondencia entre planeación y gestión, del alcance de ésta última en el entorno y además de la calidad en la implementación de las políticas, se vuelve imprescindible plantear la relación entre gobierno y gestión y los impactos que se generan a nivel institucional a partir de la comprensión de las políticas públicas.

Las políticas públicas hacen parte del sistema político, son una expresión del Estado y contribuyen a definir el papel del mismo de cara al ciudadano. De manera sencilla, podría decirse que constituyen la forma en que el Estado devuelve recursos fiscales a individuos y ciudadanos. Las políticas públicas están constituidas por un conjunto de propuestas que formulan y ejecutan, en nombre de la sociedad entera, quienes han llegado al poder y ejercen el gobierno. Son -en ese sentido- acciones estatales orientadas a garantizar la satisfacción de necesidades de los gobernados.

La existencia de problemas sociales, entendidos como situaciones negativas que se quieren transformar en positivas atacando sus causas, explica en parte la razón de ser de las políticas cuando la capacidad de tomar decisiones y ejercer actos de gobierno logra un balance adecuado entre las demandas y los recursos. Como plantea Subirats, las políticas públicas son un “conjunto de decisiones”, pues se decide que existe un problema, se decide resolverlo, se decide la mejor manera de proceder, se decide legislar sobre el tema... Subirats (1994: 41), por ello implican autoridad del Estado al generar obligaciones y derechos y deben generar valor público⁴ en la medida que responden a situaciones que requieren de intervención pública. Las políticas públicas ocurren y se materializan en los procesos de gestión. En síntesis, la realidad de las políticas es construida socialmente por actores con visiones distintas del problema y de las soluciones, con intereses y motivaciones propias que hacen de éste un proceso “no claro”. Lindblom (1991).

La perspectiva gerencial de la implementación de las políticas (a través de programas y proyectos) permite romper con la idea generalizada de la ejecución como ejercicio administrativo, técnico, de simple aplicación de diseño previo, donde los problemas que se presentan se solucionan realizando ajustes desconociendo, de esta forma el carácter complejo que tiene en sí misma y la relevancia en el tipo de resultados generados. Cortázar (2005: 3-4). En ese orden de ideas, detener la mirada en la implementación y por tanto en la gestión, supone asumir y abordar el análisis de la acción pública desde los procesos, de las relaciones establecidas y de los impactos producidos sobre la sociedad. Martínez Nogueira (2005: 1). Si esto es así, el fortalecimiento de la gestión local tiene que ver con las posibilidades reales de desarrollo institucional mediante conocimientos, capacidades, habilidades y competencias.

Lo institucional constituye la dimensión formal y convencional (leyes, sistemas de creencias, valores...) a partir de las cuales los seres humanos definen sus escenarios de actuación social, sus roles y quehaceres en la “construcción individual y colectiva de la realidad”. Es el conjunto de formas de organización gubernamental (alcaldías municipales, locales, entidades ejecutoras,...) que implementan las acciones que se desprenden de las políticas, los programas o los proyectos. Hay fortalecimiento institucional cuando las instancias gubernamentales (entidades públicas) se convierten en actores conscientes de su corresponsabilidad en el desarrollo y de ese modo orientan su quehacer con mayor eficiencia y eficacia hacia la satisfacción de necesidades y solución de problemáticas colectivas.

⁴ Por valor público se asume las ideas centrales de Mark Moore donde éste es generado por la satisfacción de necesidades y generación de oportunidades que el público caracteriza como prioritarias e importantes cuya identificación depende del diálogo colectivo respecto a lo que es valioso y prioritario.

El desarrollo institucional se manifiesta cuando se fortalece la capacidad instalada o si no existe, cuando se crea y se sostiene (infraestructura, servicios, gestión, información, acceso a tecnologías). Esa capacidad instalada se traduce también en las aptitudes (capacidades, habilidades) y actitudes (mentalidad, creencias) de las personas que conforman las instituciones, la voluntad política, el deseo de cooperación, la toma individual y colectiva de decisiones, la solidaridad, la agilidad para concertar y gestionar, y la calidad en la administración de todo tipo de recursos.

II. Desarrollando capacidades, redefiniendo competencias

Hasta aquí, se ha argumentado que la planeación y la gestión requieren de conocimientos que favorezcan la organización y la toma de decisiones en un espacio concreto (territorio) y un tiempo particular, articulados en un ejercicio de implementación coherente donde los actores desarrollen una inteligencia colectiva institucional. Para ello es fundamental que los mandatarios locales fortalezcan capacidades existentes y desarrollen otras que no se posean junto a la clara definición o redefinición de competencias que permitan modificar la gestión local de las políticas.

Las capacidades pueden entenderse como las “aptitudes o cualidades que se poseen para el buen desempeño o ejercicio de alguna actividad” Cortázar (2005: 22), asimismo vale diferenciar entre la capacidad como un potencial para el buen desempeño de una acción o actividad y el hecho que la existencia de capacidades no necesariamente implica que la actividad o la acción se realice de la manera adecuada. En este caso, vale explorar sintéticamente algunas capacidades organizacionales requeridas en la gestión a partir de los conceptos planteados por Doroty Leonard Barton en el texto “Wellspring of Knowledge. Building and Sustaining the Sources of Innovation” año 1995. Para la autora mencionada las capacidades organizacionales están compuestas o integradas por cuatro dimensiones que se relacionan entre sí: “las habilidades y conocimientos individuales”, los “sistemas técnicos”, “los sistemas gerenciales” y “los valores”.

De acuerdo con Cortázar, los conocimientos y habilidades individuales que los sujetos interiorizan son los que posibilitan la realización ágil de secuencias de actividades en la medida en que se constituyen en rutinas. Importante tener en cuenta que el conocimiento no sólo lo guardan las personas de manera individual sino también las organizaciones mediante sus sistemas técnicos (procedimientos, sistemas de información y tecnologías), por ello, habilidades, conocimientos y sistemas técnicos conforman y funcionan como la memoria organizacional. En ese proceso, el conocimiento circula en la organización integrado a los recursos humanos, financieros, tecnológicos y de información mediante los sistemas gerenciales. Por último los valores organizacionales determinan cuáles habilidades y conocimientos pueden ser valiosos y legítimos en la organización. Si bien los sistemas técnicos y gerenciales pueden ser más susceptibles a las transformaciones, las habilidades y los valores pueden presentar mayores resistencias al cambio. Cortázar (2005: 23).

Leonard – Barton considera que son cuatro las actividades que en conjunto permiten desarrollar capacidades, en primer lugar, “la resolución compartida de problemas” entre quienes tienen distintas habilidades y conocimientos en aras de lograr una solución de utilidad para la superación de la dificultad y abrir una nueva oferta de habilidades para nuevos problemas. En segundo lugar, “la experimentación” cuando se introducen innovaciones en la organización y se posibilita la búsqueda de soluciones a problemas relevantes. Tercero, “la implementación” a través de la gestión y el control de la gestión y por último, la necesidad de “importar conocimiento” a partir de otras experiencias. Son los mandatarios locales quienes tienen la misión de identificar, fortalecer y desarrollar las actividades o acciones que generan capacidades. (Ibídem: 25).

En párrafos anteriores se ha mencionado que uno de los factores que garantizan cierto nivel de impacto en la gestión e implementación de las políticas a nivel local tiene que ver con las posibilidades reales de interlocución entre los actores involucrados, pues requieren -las políticas, los programas y proyectos- de ejercicios colaborativos e integrados. Pero en el escenario local, el conocimiento individual y colectivo de la realidad se encuentra fraccionado, segmentado, y en muchos sentidos desarticulado.

Si es el “conocimiento y las habilidades” que de él se desprenden, lo que permite consolidar la memoria organizacional para su mejor funcionamiento soportados por “sistemas técnicos y gerenciales” orientados según “valores” (Leonard – Barton 1995) y si además -como plantea Martínez Nogueira en el documento “Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales”- las políticas y programas sociales constituyen arenas de tensión y conflicto con beneficios y costos distribuidos desigualmente, los gobernantes locales deben desarrollar capacidades para la gestión pero también para el juego político. Martínez Nogueira (2005: 3).

En este panorama, ¿cómo articular las competencias a nivel local para la gestión de las políticas?. Tal como se ha mencionado en la introducción de este escrito, transitamos un mundo globalizado, los Estados están inmersos en una lógica de descentralización y los gobernantes locales asumen nuevas competencias. La situación administrativa y financiera de los entes locales impone un régimen de competencias entre el nivel central y el local.

El concepto de competencia ha sido abordado desde múltiples disciplinas que le han dado un sentido de complejidad al término. Sin entrar en el detalle de tales significados vale resaltar que -en español- los verbos “competer” y “competir” derivan de un mismo verbo latino: *competere*, que quiere decir “encontrarse una cosa con otra, coincidir”. El término también se ha asociado a la idea de “aquello apto o adecuado” Corominas (1987), sin embargo aún prima la idea de competencia como un “saber hacer en contexto”. Es decir, las competencias vinculan el conocimiento y la acción, pero las competencias también imprimen límites al conocimiento.

De la distribución de competencias se desprenden funciones, obras y servicios y en el nivel local las competencias se determinan a partir de elementos territoriales, temporales y materiales, siendo éste último el que define el objeto de la competencia. El elemento territorial se relaciona con el territorio dentro del cual se ejercen las funciones y la competencia temporal con el tiempo durante el cual se ejercerán determinadas funciones. Un factor a tener en cuenta, es que las competencias al estar determinadas por la ley son de cumplimiento obligatorio, por tanto si se dicta un acto para el cual no se tiene competencia, dicho acto no es legal. La idea de competencia implica la existencia de diferentes sectores para poder actuar. Las competencias se vinculan con la sectorialidad y la sectorialidad con la fragmentación del conocimiento, olvidándose por completo -en la mayor parte de los casos- que la sectorialidad debe complementarse e integrarse en y para la generación colectiva de conocimiento.

Los actos de gobierno y gestión local se vinculan a lógicas sectoriales, a una variedad de organizaciones y entidades ejecutoras con escasa coordinación horizontal y competencias difusas. Si las nuevas responsabilidades de los entes locales (subnacionales) a raíz de la descentralización no contemplan la redefinición de competencias superando las reivindicaciones disciplinarias, profesionales, la rigidez institucional con negociación política y visión integral no se habrán superado los desafíos locales para la gestión de las políticas. Martínez Nogueira (2005:4). Los procesos de gestión local son en muchos casos frágiles y no generan el impacto esperado. Entre algunas de las causas, puede mencionarse: la transitoriedad gubernamental y administrativa, la gestión tardía, discontinua, burocrática, la falta de claridad en las competencias institucionales, falta de voluntad política que impide institucionalizar procesos, falta de apropiación y liderazgo de las entidades,

desarticulación con la visión del desarrollo que se tenga, escepticismo, desconfianza y predominio de intereses particulares.

En ese sentido es imprescindible la formulación y definición concertada entre actores, de claras estrategias acordes a los desafíos locales donde el convencimiento y el compromiso no sean simple expresiones de deseo sino que motiven a el fortalecimiento de actitudes, aptitudes y valores que permitan el desarrollo y potenciación de capacidades y superen la fragmentación de saberes en la gestión de las políticas locales.

III. ¿Es posible una intervención integral?

Para dar respuesta a este interrogante, es necesario primero, definir qué se entiende por intervención integral, segundo, identificar quien hace tal intervención, tercero, saber a quién va dirigida, y cuarto tener claro para qué se interviene.

En primer lugar, ¿Qué significa intervención⁵ integral?. Desde un punto de vista muy general, intervenir significa actuar sobre una realidad específica para transformarla o influir en ella desde unos objetivos preestablecidos. Para el caso del ámbito del gobierno local y particularmente, en el contexto latinoamericano la intervención estatal ya no puede ni debe entenderse desde un sesgo unilateralista, pues sencillamente las exigencias de los regímenes democráticos no la permiten. Es por ésta entre otras razones, que cabe precisar desde un comienzo los diferentes niveles y ámbitos en que se puede intervenir. En este caso, la intervención se refiere entonces al “conjunto coherente de acciones que buscan modificar la manera habitual como los actores realizan las labores operativas y de control de gestión de un programa, con el fin de lograr los resultados (bienes y servicios) y así generar valor público” Indes, (2005: módulo 5).

Tomar como punto de referencia la anterior definición de intervención, puede posibilitar resignificar este término positivamente del siguiente modo: el punto de partida de una intervención efectiva en el ámbito público (gestión de políticas, programas y proyectos) ha de ser aquello que es problema para quien debe beneficiarse de los bienes o servicios producidos, en otras palabras, los destinatarios de una oferta estatal, o los ciudadanos en general. La coherencia de las acciones debe articularse entonces de acuerdo a las capacidades y competencias de los actores (administración local, sociedad civil, dirigencia política), labor nada fácil que implica negociación e interacción de intereses, lo cual quiere decir que la intervención ha de ser colectiva para que genere el valor público.

Simultáneamente el carácter integral de la intervención lo componen al menos tres dimensiones: una, la dimensión poblacional, es decir el conjunto de demandas e intereses sociales y en particular las necesidades de los ciudadanos destinatarios de las políticas. Dos, una dimensión sectorial, la cual implica la división institucional del trabajo al interior del Estado (salud, educación, vivienda, transporte, medio ambiente...). Y una tercera dimensión territorial, que delimita el contexto físico y geográfico en el que se interviene y se intenta transformar una realidad.

⁵ En el lenguaje cotidiano “intervención” suele entenderse como la acción y el efecto mediante los cuales un actor individual o colectivo se involucra en los asuntos particulares de otro en un contexto específico. En este sentido, la palabra “intervención” connota cierto sesgo de acción unilateral o acción impositiva por parte de un actor público o privado. Por ejemplo, el intervencionismo como doctrina política proclamada por los defensores de un estado igualmente interventor capaz de regular o intervenir en todos los ámbitos de la vida social, es una significación que hay que tener presente cada vez que se use dicho término.

En segundo lugar, ¿Quién hace tal intervención?. Esta pregunta ya se ha sugerido anteriormente. Si la planeación y la gestión de las políticas exigen una intervención de todos los actores involucrados en la solución de una problemática común, dicha intervención por más democrática que sea, ha de tener un liderazgo que propenda más por la armonización de los intereses en conflicto, en lugar de aumentarlos. En este sentido, los gobiernos locales tienen el gran reto y desafío de generar pensamiento colectivo, de estimular las capacidades y competencias de los actores que pueden favorecer más una política priorizada, en lugar de obstaculizarla. No obstante este ideal de gestión, del gobernante local, debe comenzar por él mismo, conformando equipos de gobierno con funcionarios o servidores públicos igualmente competentes y competitivos, conocedores de las diferentes demandas y problemáticas sociales, pero sobre todo comprometidos con una gestión de calidad, entendida ésta como el logro de equilibrar el conocimiento técnico con la necesidad y el interés ciudadano. No se trata simplemente de satisfacer expectativas ciudadanas, sino más bien buscar el máximo impacto de la gestión mediante la articulación compleja de lo sectorial, poblacional y territorial.

En tercer lugar, ¿A quién va dirigida la intervención?. A este respecto, es evidente que los fines esenciales del Estado concentran su atención en las personas, en los ciudadanos. Si se pretende entonces elevar la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión de las políticas como su impacto social, ello exige tener claro quiénes son realmente los destinatarios finales de los bienes o servicios que una política genera. Pero esta claridad no es posible sin el conocimiento más aproximado de las realidades cotidianas de aquellos. De esta forma, la intervención tiene que ser necesariamente integral en la medida en que concibe a las personas multidimensionalmente y no fragmentadas en necesidades (ejemplo, intentar mejorar la calidad de la educación sin tener en cuenta la nutrición en la infancia). En consecuencia de lo anterior, la intervención se dirige a seres integrales o a personas que probablemente pueden complementar sus proyectos de vida con la oferta de bienes y servicios que un Estado facilita en un contexto complejo de intereses.

Por último, ¿Para qué se interviene?. Se puede responder a este interrogante a partir de la siguiente idea: la intervención integral es tanto un fin como un medio. Es un medio en la medida en que constituye una herramienta del gobernante local, donde confluyen la planeación y la gestión de las políticas a partir de las competencias y las capacidades. Pero también es un fin, cuando aumenta la coherencia de las acciones colectivas de los actores involucrados en la solución de un problema social, generando valor público, mayor consenso social, armonizando intereses, haciendo soportables los conflictos, identificando los valores que dan respuesta a las auténticas aspiraciones generales de la comunidad. Un gobernante local y su equipo de colaboradores, los actores con los cuales interactúa y hace alianzas y la ciudadanía en general, son el conjunto que otorga sentido a la vida misma de las políticas y su gestión. Se busca intervenir integralmente porque la realidad es compleja y las diferencias deben propender por la complementariedad de los saberes, disciplinas y competencias siempre y cuando se desee dar solución efectiva a un problema que involucra a la totalidad o una gran parte de la sociedad.

Finalmente, el sentido de la intervención integral no puede limitarse al ámbito exclusivamente de la gestión local de las políticas, sino por el contrario y por su misma naturaleza que involucra la complejidad de la realidad social, no puede eludir las influencias determinantes del contexto global, supranacional, nacional y subnacional: toda intervención local recibe influencia de una intervención supralocal, es decir, no hay política local invulnerable a la influencia externa. Si hay algo en que deben ser concientes los gobernantes locales y demás actores de este ámbito, es que aunque la realidad se construye colectivamente, esta colectividad no es solamente horizontal, sino también vertical, es decir, que existen otros actores y factores supralocales determinantes de la gestión y la intervención integral.

De nada servirá una gestión local de políticas que no contemple variables externas. Toda política es local y como tal, son las localidades las que configuran el mundo, y éste no adquiere sentido alguno si no se le concibe desde una visión integral que haga viable el mejoramiento de mundos particulares.

Bibliografía

Ahumada Pacheco, Jaime (1998), “El Gobierno y la administración pública local en los escenarios de la descentralización”. En *Gobernabilidad, descentralización y concertación de los gobiernos locales*. Unión Iberoamericana de Municipalistas. Granada.

Ander-Egg, Ezequiel (2002), *Introducción a la planificación*. Buenos Aires. Editorial Lumen. 16ª Edición.

Bacarat, M – Graciano, A. (2002): “¿Sabemos de qué hablamos cuando usamos el término competencia?”. En *El concepto de competencia II: una mirada interdisciplinaria*. Bogotá, D.C. Sociedad Colombiana de Pedagogía.

Córdoba Alvarado, Adriana (2003), “Entre planeación y gestión gubernamental: recontextualización”. *Trabajos de grado* No. 4. Bogotá, D.C. Cider, Universidad de los Andes.

Cortázar Velarde, Juan Carlos (2005), Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Mimeo.

García Pelayo, Manuel (1985), *El Estado Social y Democrático. Las transformaciones del Estado Contemporáneo*. Madrid. Alianza.

Indes Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, (2005), Curso virtual de formación para tutores: Mejorando la implementación de los programas sociales. Material de lectura Módulo 5. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. Mimeo.

Kelly, G. y Muers, S. (2003), *Creating Public Value: an analytical framework for public service reform*. Strategic Unit, Cabinet Office. Mimeo.

Leonard – Barton, Dorothy (1995), *Wellspring of Knowledge. Building and Sustaining the Sources of Innovation*. Boston, Massachusetts. Harvard Business School Press.

Lindblom, C (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas*. MAP. Madrid.

Loera Varela, Armando (2000), Aprendizaje Organizacional en las Instituciones Públicas. Curso de diseño y gerencia de políticas y programas sociales. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Washington. Mimeo.

Marín Ardila, Luis Fernando (2002), “Competencias: saber hacer, ¿en cuál contexto?”. En *El concepto de competencia II: una mirada interdisciplinaria*. Bogotá, D.C. Sociedad Colombiana de Pedagogía.

Martínez Nogueira, Roberto (2005), Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales: provisión, participación y coordinación. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Mimeo.

Monteoliva, Alejandra (2004), Planificación Municipal. Módulo 2 Diplomado Virtual. Fac. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Bogotá. Centro de Educación Continua. Pontificia Universidad Javeriana. Mimeo.

Moore, Mark, (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona. Paidós.

Saavedra, R. –otros-, (2003), *Planificación del Desarrollo*. Bogotá. Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Sthor, Walter (1996), Descentralización y Desarrollo Local. Documento del Proyecto: Red de Ángeles de Desarrollo Local. Equipo docente. Santiago de Chile. Universidad Academia de Humanismo. Mimeo.

Subirats, J (1994), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. MAP. Madrid.

Sulbrandt, José (2002), Introducción a la Gerencia Social. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Mimeo.

Reseña Biográfica

Alejandra Monteoliva Vilches. Politóloga, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba, Argentina. Magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional del Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales CIDER, Universidad de los Andes, Bogotá. Consultora Banco Interamericano de Desarrollo BID. Consultora en planeación urbana regional y ordenamiento territorial. Experiencia en formulación, implementación y evaluación de programas y proyectos.

Actualmente Directora de la Especialización en Gobierno Municipal, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Profesora Investigadora del área de gobierno y gestión pública. Coordinadora del Centro de Estudios sobre Gobernabilidad Local de la misma universidad.

Cargo actual: Directora Especialización en Gobierno Municipal

Institución: Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Departamento de Ciencia Política.

Dirección: Cra. 7ª No. 40-62 Edificio 9, 2do. Piso. Bogotá, D.C. Colombia

PBX: (57 1) 3208320 Ext. 2508 FAX: (57 1) 3208320 Ext. 2466

Mail: amonteoliva@javeriana.edu.co o amonteoliva@indes.org

Página web: <http://www.javeriana.edu.co>