

## Nuevos conocimientos alternativos para nuevas administraciones participativas

Angélica Gunturiz

Socióloga. Magíster en Políticas Sociales y  
doctoranda en Ciencias Sociales.  
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC).  
Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

Cómo citar este artículo

Gunturiz, A. (2016). Nuevos conocimientos alternativos para nuevas administraciones participativas. *Administración & Desarrollo*, 46(2), 126-129. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/146>

Los artículos que conforman el presente volumen abordan diversos temas de la administración pública en Colombia, sin embargo, todos se hayan atravesados por dos cuestiones que ocupan un lugar privilegiado en el análisis académico y en la práctica administrativa: la producción y acceso al conocimiento y la participación ciudadana.

Estas cuestiones, que atañen en mayor o menor medida a todas las áreas del conocimiento, han sido objeto de importantes aportes de las ciencias sociales desde distintas ópticas y disciplinas; así, por ejemplo, el sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos analiza la problemática del conocimiento poniendo en evidencia la actual discrepancia entre teoría y práctica social donde “para una teoría ciega, la práctica social es invisible, para una práctica ciega, la teoría social es irrelevante”. Frente a ello, el autor nos exhorta no solo a buscar conocimientos nuevos, sino a encontrar un nuevo modo de producción de conocimiento, señalando que “no necesitamos alternativas, necesitamos un pensamiento alternativo de las alternativas” (2006, p. 16)

En esta discrepancia se hayan inmersas la academia, los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales, el ciudadano “de a pie” y por supuesto la administración pública. Los diferentes enfoques que han apuntalado las olas de reformas de la administración

pública a nivel mundial y especialmente en los países latinoamericanos, han buscado modernizar este campo integrando los conceptos y procedimientos asociados a la gestión, la eficacia, la eficiencia, la calidad y más recientemente la participación y el acceso mediante las tecnologías de información y comunicación. Sin embargo, es una realidad que en muchos casos la teoría no logra congraciarse con las prácticas cotidianas de la administración pública de nuestros países; así, nos encontramos con funcionarios públicos desbordados de trabajo y de manuales de operaciones, proyectos cuya plausividad no fue adecuadamente diagnosticada, ciudadanos perdidos en un nuevo mundo de burocracia “virtual” y una participación de la sociedad civil que solo se emplea para validar los procedimientos.

Ante este panorama, una de las tareas fundamentales para quienes nos ocupamos de las cuestiones concernientes a la administración pública —desde la investigación o la práctica gubernamental—, es integrar teoría y práctica, labor titánica que requiere de la producción de nuevos conocimientos, innovadores, que profundicen en nuestras realidades pero que aun así puedan conversar con las realidades de otros lugares.

Como si fuera poco el esfuerzo para lograr esta producción de conocimiento, considerando los menesterosos presupuestos asignados a la investigación, los tiempos verdugos, los protocolos infames, entre otros obstáculos, también es necesario que quienes los producimos nos preocupemos y ocupemos de que lleguen a quienes pueden y deben transformar la realidad. Paulo Freire nos recuerda que

al hacerse opresora, la realidad implica la existencia de los que oprimen y de los que son oprimidos. Estos, a quienes cabe realmente luchar por su liberación junto con los que con ellos verdaderamente se solidarizan, necesitan ganar la conciencia crítica de la opresión, en la praxis de esta búsqueda. (2005, p. 55)

En nuestras “sociedades del conocimiento”, este es un nuevo determinante de exclusión social que forma círculos viciosos al reforzar factores estructurales de la misma. Por ello no es una cuestión menor preguntarnos hacia quiénes van dirigidas nuestras investigaciones y hacia quiénes nos gustaría dirigirlas. Quizás la integración de ambos destinatarios puede ser un objetivo utópico, pero es también tarea de la investigación proclamar su carácter objetivo, pero no neutral; eso que para algunos puede resultar demasiado “territorial”, “localizado”, “marginal” etc. se convierte para muchas personas en enormes insumos destinados al cambio social.

No hay que olvidar que la relación de la ciudadanía con la academia y también con las administraciones públicas, tiende a ser asimétrica en la mayoría de los casos, puesto que son los primeros quienes monopolizan la producción, divulgación y uso del conocimiento. Esta “monocultura del saber y del rigor” en la que los conocimientos no científicos son considerados inválidos y sin rigor, permite que sean objeto de lo que Boaventura de Sousa Santos denomina “epistemicidios”, para nombrar la muerte de los conocimientos alternativos.

El llamado es entonces a tener presente que nuestros complejos análisis y modelos son una forma más de abordar las problemáticas, pero no son la única forma, y en este sentido, tal complejidad requiere de un ejercicio de *traducción*<sup>1</sup> para que la nueva información, la herramienta innovadora, el diagnóstico certero llegue al ciudadano, al emprendedor, a la comunidad que se organiza y demás actores inmersos en los procesos de transformación social. El volumen que se presenta es integrado por cinco estudios de caso que redimensionan el valor de lo producido desde el nivel local, al tiempo que relacionan este nuevo conocimiento con el acontecer nacional y regional. Estos estudios coinciden en lograr poner entre paréntesis problemáticas departamentales (y del distrito capital), cuyos análisis permiten, a su vez, elevar conclusiones y recomendaciones fructíferas para una gran variedad de actores partícipes e interesados en tales problemáticas. Así, estos análisis pueden conver-

1 La noción de traducción es empleada por Boaventura de Sousa Santos para referirse a la incompletud de todos los conceptos con los que abordamos las realidades sociales, la traducción entre un concepto y otro implica mirar su relatividad y complementariedad: “hay que captar toda la riqueza para no desperdiciar la experiencia, ya que solo sobre la base de la experiencia rica no desperdiciada podemos realmente pensar en una sociedad más justa. Este procedimiento de traducción es un proceso por el cual vamos creando y dando sentido a un mundo que no tiene realmente un sentido único, porque es un sentido de todos nosotros; no puede ser un sentido que sea impartido, creado, diseñado, concebido en el Norte e impuesto al resto del mundo, donde están las tres cuartas partes de las personas” (2006, p. 34).

tirse en herramientas para integrar la teoría y la práctica y estar al servicio de comunidades, empresas, entes gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales.

El estudio de Eduardo Andrés Botero Cedeño (2016) sostiene la hipótesis de que el sector turístico en el departamento de Arauca presenta las características necesarias para considerarse un foco de crecimiento y desarrollo en el territorio. Por medio de una metodología cualitativa de perfilación competitiva, analiza tres dimensiones: el aspecto productivo, competitivo y tecnológico de la cadena del turismo.

Entre sus principales hallazgos, el autor plantea que los procesos de fortalecimiento empresarial orientados hacia la adquisición de ventajas competitivas, son insuficientes, siendo esta una necesidad de primer orden en el departamento. Como fortalezas de esta cadena productiva, Botero encuentra que las condiciones naturales e históricas del territorio pueden constituirse en ventajas competitivas a través de nichos como el turismo ecológico, el agroturismo y el turismo aventura; dentro de las limitaciones se identifican cuestiones estructurales como el impacto negativo del conflicto armado, dificultades de accesibilidad y conectividad, bajo desarrollo de servicios turísticos complementarios y escasos de recurso humano especializado en la prestación de servicios.

El artículo elaborado por Nicolás Simbaqueba Moreno (2016) realiza un examen de la forma en que se ha aplicado la perspectiva de la Nueva Gestión Pública (NGP) en el caso de la administración del Distrito Capital. Dicho examen resulta de vital importancia no solo para los administradores partícipes en la implementación y aplicación de dicha perspectiva —tanto en la normativa como en la práctica—, sino también para los ciudadanos y comunidades que buscan constituirse en interlocutores válidos de esta administración.

El artículo realiza una revisión conceptual de las modificaciones que han tenido lugar en la administración del Distrito hasta su estado actual, las cuales asocia con la introducción de la NGP y tienen como hito la expedición de la normativa reformativa del año 2006. El autor analiza cuatro dimensiones —estructura administrativa, gestión de las organizaciones, gestión del personal, nuevas tendencias administrativas—, presentando una serie de hallazgos de gran relevancia no solo a nivel administrativo sino también político, como por ejemplo el alarmante número de empleos temporales y por contrato que presenta la administración bogotana al año 2015. Entre sus principales conclusiones, el estudio pone en evidencia que la reforma de esta administración ha sido simplemente orga-

nizacional, más no institucional, y ha obedecido al cumplimiento del ordenamiento legal y no a las necesidades de modernización propias de la administración.

Otro de los análisis presentados en este volumen que se ocupa de una problemática departamental, es el referido a los *Gobiernos responsables que inducen valor público*: de productos a impactos. Los autores plantean el interrogante sobre si la gobernación de Boyacá ha tenido una trayectoria que arrojera valor público, considerando el período 2005-2015 y mediante el análisis de tres dimensiones: gestión operativa, legitimidad y apoyo e impactos.

A partir del triángulo estratégico de Moore (1998), los autores operacionalizan estas dimensiones en 124 indicadores, cuya información es recogida a través de fuentes primarias y secundarias. Esta metodología permite establecer que la Gobernación de Boyacá ha venido mejorando como ente inductor de valor público a lo largo del período estudiado, pasando de un estado de déficit a uno aceptable. Igualmente se identificó una marcada preponderancia de la dimensión operativa o de desarrollo institucional sobre la de legitimidad y apoyo y la de impactos; esto significa que el valor público inducido por el gobierno boyacense se explica más por los servicios prestados por el ente territorial que por la viabilización y validación de los ciudadanos, de forma tal que el estudio presenta una serie de recomendaciones en estas dimensiones para evitar las fugas en la cadena de valor.

Jaime Mejía Gutiérrez, John Alejandro Pulgarín Franco y Hugo Armando Moreno Rojas (2016) elaboran un análisis sobre la territorialización de la acción pública a través de las acciones y omisiones de las administraciones municipales y departamentales del Quindío frente al cambio climático, para el período 2000-2014. Los autores entienden la territorialización como aquellas políticas locales destinadas a la administración de un territorio, por lo cual examinan el abordaje del cambio climático que se plasma en los planes de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo municipales y departamentales. El estudio identifica las principales debilidades y fortalezas de esta territorialización, mencionando entre sus conclusiones que, pese a la gran importancia de las políticas públicas para el cambio climático en el departamento y la existencia de procesos de ajuste a las mismas que vienen adelantando los municipios, existe debilidad en la consolidación de estrategias claras a nivel municipal para mitigar y adaptar el cambio climático.

Los autores sintetizan una realidad que atraviesa a todo el país en diferentes campos de las políticas públicas y cuya presencia es notoria sobre todo en las cuestiones

ambientales, señalando que existe una “debilidad institucional en la gestión local de decisiones en la triada constitucional de la descentralización, en donde la concurrencia nacional es superior en peso legal a la complementación territorial departamental, la subsidiariedad municipal y la organización política de las comunidades” (p. 222)

El estudio de Germán Rubio Guerrero, y Fernando Adolfo Fierro Celis (2016) aborda la relación entre la organización y su incidencia dentro de las políticas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE). Realiza una revisión conceptual de la noción de RSE y los diferentes enfoques que la aplican; seguidamente avanza sobre un análisis descriptivo teniendo como unidades tres tipos de organizaciones diferentes: instituciones financieras de Ibagué, empresas medianas y grandes del sector industrial de Ibagué, y estudiantes, profesores y personal administrativo de la Universidad del Tolima.

Entre los principales hallazgos se señala que las empresas del sector financiero fueron las mejor evaluadas en cuanto a su aplicación de la RSE, pero esta aplicación se limita al cumplimiento de la normatividad. El estudio señala que la RSE se viene dando solo al interior de la organización bajo un enfoque instrumentalista, que busca maximizar el valor de los accionistas, siendo una estrategia para lograr diferenciación o ventaja competitiva.

Este volumen está compuesto también por dos artículos que además de brindar un completo examen sobre la problemática de la que se ocupan, presentan también nuevas formas de producción de conocimiento. Los estudios de Juan Sergio Cruz (2016) y de Castellanos Oviedo, Fonseca Zárate y Castillo Grimaldos (2016) proponen modelos alternativos de análisis, que integran perspectivas y métodos innovadores, pero que además generan un tipo de conocimiento que puede ser aprovechado ampliamente en las prácticas sociales de las empresas, comunidades y administraciones públicas.

El problema del que se ocupa el estudio de Cruz (2016) refiere a la dinámica de inversión en tecnología, asociada a un modo específico de acumulación del capital autónomo —la empresa—, para el período posterior a la constitución de 1991. Específicamente se pregunta cómo fue la respuesta de los empresarios manufactureros colombianos ante el reto de la competencia internacional y cuál fue su nivel de inversión tecnológica como forma de competir. La hipótesis que plantea señala que las decisiones de las juntas directivas de las empresas desencadenaron procesos de reproducción del capital autónomo de marcada diferencia. Por un lado,

una acumulación extensiva, cuando se decidía por la repartición de dividendos, y por otro lado, una acumulación intensiva, cuando se producía la modificación de la relación de fuerzas de trabajo y la inversión en capital a través de la inversión en maquinaria y equipos.

El autor propone un modelo alternativo de análisis de la inversión al nivel del capital autónomo, desde la teoría de la regulación, para analizar el régimen de acumulación que se implementó en Colombia en 1951, con el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, y el cual sufrió una modificación cualitativa a partir de la promulgación de la Constitución de 1991, integrando en el análisis los modos particulares de reproducción de capital en el país.

Finalmente, en el artículo *nuevos métodos de gestión institucional del conocimiento: consulta nacional a profesionales de Administración Pública con aplicación de prospectiva participativa*, los autores integran elementos de la gestión del conocimiento, con el análisis prospectivo y el uso de consulta masiva tipo Delphi. Su propuesta de análisis de escenarios futuros posibles se construye con un método triaxial (escenarios con tres ejes: vertical, horizontal y diagonal) e interroga a profesionales de la administración pública —principalmente egresados de la Escuela Superior de Administración Pública— acerca del tipo de formación y apoyo que consideran requerir para hacer mejor su labor en el período del posacuerdo con las FARC, a nivel regional y en su campo de actividad profesional.

Entre los temas más importantes para estos profesionales en la coyuntura del acuerdo de paz, sobresalieron el de la Gestión del riesgo ambiental, del cambio climático; la gestión de la Educación y Salud; la gestión de lo Agrario y de Seguridad Alimentaria; la lucha contra el crimen organizado, el control de la delincuencia y el sistema penal; la Gestión de la Eficiencia, transparencia y la lucha contra la corrupción en el estado; el Desarrollo Territorial Sustentable; la intersectorialidad, coordinación e integralidad de las políticas públicas.

## Referencias

- Botero Cedeño, E. (2016). Análisis del perfil competitivo de la cadena productiva del turismo en el departamento de Arauca. *Administración & Desarrollo*, 46(2). Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/14>
- Castellanos Oviedo, F., Fonseca Zárate, C., & Castillo Grimaldos, S. (2016). Nuevos métodos de gestión institucional del conocimiento: consulta nacional a

profesionales de Administración Pública con aplicación de prospectiva participativa. *Administración & Desarrollo*, 46(2). Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/66>

- Cruz, J. (2016). Un modelo alternativo de análisis de la inversión del capital autónomo en Colombia desde la Teoría de la Regulación. *Administración & Desarrollo*, 46(2). Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/78>

- De Sousa Santos, B. (2006). La sociología de las ausencias y la sociología de las emergencias: para una ecología de saberes. Capítulo 1 En: Clacso (editores) *Renovar la Teoría Crítica y Reinventar la Emancipación Social*. Encuentros en Buenos Aires. (pp. 13-41). Buenos Aires: Clacso Biblioteca Virtual. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/santos/Capitulo%20I.pdf>

- De Sousa, B. (2011). Introducción: Las epistemologías del sur. In *Formas-otras. Saber, nombrar, narrar, hacer. IV Training Seminar de jóvenes investigadores en dinámicas interculturales* (pp. 11-22). Disponible en: [https://www.files.ethz.ch/isn/141896/Formas%20Otras%20\(Nov%202011\).pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/141896/Formas%20Otras%20(Nov%202011).pdf)

- Freire, P. (2005). *Pedagogía del oprimido*. Siglo XXI.

- Mejía Gutiérrez, J., Pulgarín Franco, J., & Moreno Rojas, H. (2016). Territorialización de la acción pública en el contexto del cambio climático en el departamento del Quindío. *Administración & Desarrollo*, 46(2). Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/81>

- Moore, M. H. M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.

- Romero Bolívar, F., Orlando, O., & Caro Cristancho, W. (2016). Gobiernos responsables que inducen valor público: de productos a impactos. *Administración & Desarrollo*, 46(2). Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/61>

- Rubio Guerrero, G., & Fierro Celis, F. (2016). La RSE: una teoría, diferentes visiones aplicadas. *Administración & Desarrollo*, 46(2). Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/77>

- Simbaqueba Moreno, N. (2016). Una aproximación a la nueva gestión pública en Bogotá. *Administración & Desarrollo*, 46(2). Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/67>