

Política Pública de desarrollo económico, social y de sostenibilidad ambiental como propuesta de modelo de ciudad sostenible: Caso de Cartagena de Indias

Rodrigo Luna Gutiérrez
Julio Amézquita López
Irma Diana Ferreyra





Política Pública de desarrollo económico, social y de sostenibilidad ambiental como propuesta de modelo de ciudad sostenible: Caso de Cartagena de Indias

Rodrigo Luna Gutiérrez
Julio Amézquita López
Irma Diana Ferreyra





Centro Plaza de la Merced, Claustro de la Merced
Carrera 4 No. 38-40
Instituto de Políticas Públicas Regional y de Gobierno
www.unicartagena.edu.co/ipreg

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

Edgar Parra Chacón
Rector

Jesús Olivero Verbel
Vicerrector de investigaciones

Rosaura Arrieta Flórez
Directora Ipreg

Ediciones Unicartagena, 2016

Diseño, Diagramación e Impresión
Alpha Editores
PBX 6609438 www.alpha.co

Política Pública de desarrollo económico, social y de sostenibilidad ambiental como propuesta de modelo de ciudad sostenible: Caso de Cartagena de Indias.

Autores:
Rodrigo Luna Gutiérrez
Julio Amézquita López
Irma Diana Ferreyra.

ISBN: 978-958-48-0247-7

Rodrigo Luna Gutiérrez

Abogado y Notario Público de Nicaragua, Candidato a máster en Finanzas de la UNAN-Managua, Máster Iberoamericano en evaluación de políticas públicas por la UNIA y Máster en Derecho Constitucional especializado en estudios políticos por la UIMP/CEPC. Consultor en monitoreo y evaluación de políticas públicas, Miembro de la Red Internacional de Evaluación de Políticas Públicas (RIEPP).

Julio Amézquita López

Investigador IPREG - Universidad de Cartagena, Máster en Administración, Ingeniero Industrial, Estudiante Doctorado en Estudios Territoriales Universidad de Caldas. Miembro de la Red Internacional de Evaluación de Políticas Públicas (RIEPP).

Irma Diana Ferreyra

Investigadora Instituto Federal de Gobierno, Universidad Católica de Córdoba (Argentina), Licenciada en Ciencia Política, Máster Iberoamericano en evaluación de políticas públicas por la UNIA. Miembro de la Red Argentina de Evaluación (Evaluar) y de la Red Internacional de Evaluación de Políticas Públicas (RIEPP).

Tabla de contenido

I.	Introducción	11
II.	Metodología	13
III.	La competitividad en el marco de políticas públicas para ciudades sostenibles	15
IV.	El sistema de monitoreo como factor indispensable para la evaluación integral en la gestión de ciudades sostenibles	27
V.	De la política pública al valor público: la cadena lógica de resultados	39
VI.	Conclusiones y Recomendaciones	45
VII.	Bibliografía	49

Índice de tablas

Tabla 1. Diferencia entre Monitoreo y Evaluación	35
Tabla 2. “Cartagena Competitiva” Problemas, Objetivos, Líneas de acción, Resultados Esperados e Indicadores	44

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Metodología proyecto	13
Ilustración 2. Fases de la metodología ICES	17
Ilustración 3. Estructura de norma ISO 37120	18
Ilustración 4. Conceptualizando la economía de conocimiento regional	22
Ilustración 5. Subcomponentes que conforman la dimensión económica	25
Ilustración 6. Nuevo paradigma de la evaluación (evaluación integral)	33
Ilustración 7. <i>La cadena de resultados del accionar público: ¿Cómo una política pública genera valor público?</i>	43

Presentación

Este documento se desprende del proceso y resultados relacionados con el convenio interadministrativo desarrollado en 2015 entre la Universidad de Cartagena y la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias, cuyo objetivo era aunar esfuerzos para co-ejecutar las actividades incluidas en el proyecto *“Lineamientos para el diseño e implementación de políticas de desarrollo económico, social y de sostenibilidad ambiental del Distrito de Cartagena con enfoque participativo”* en el marco de la dimensión de Competitividad del Plan de Desarrollo *Ahora sí Cartagena* y como insumo al Plan de Desarrollo 2015-2019 *“Primero la Gente”*.

Ante los desafíos que enfrentan las sociedades actuales y con ello sus autoridades y como condición para la gobernanza de las administraciones públicas en las ciudades se requiere una visión integral y comprensiva por parte de los responsables y tomadores de decisión desde el ámbito público y desde la ciudadanía sobre su territorio, más allá de entenderlo como un espacio contenedor, jurisdicción o recurso tierra. Hay que reconocer que sobre las ciudades latinoamericanas inciden simultáneamente actuaciones de gobiernos nacionales, regionales y locales, así como diversos grupos sociales de interés, por lo cual se requiere un despliegue *coordinado* de mecanismos de gobernanza intergubernamental y social, con un enfoque integral urbano basado en la participación de múltiples actores.

En ese mismo sentido, para una gestión efectiva por resultados en torno a un desarrollo sostenible, es necesario que se enfatice en el monitoreo y evaluación de las políticas públicas sobre el territorio y los beneficiarios de dichas políticas como herramientas de generación de evidencias sólidas para la toma de decisiones.

En este contexto se desarrollaron los lineamientos para el diseño e implementación de la política pública de desarrollo económico, social y de sostenibilidad ambiental en el distrito de Cartagena de Indias con un enfoque participativo, como modelo lógico en favor de la promoción de la sostenibilidad y competitividad de la ciudad.

Las reflexiones de esta publicación se orientan a la comprensión del desarrollo urbano sostenible de la ciudad de Cartagena de Indias frente a las políticas de competitividad, además de analizar las metodologías aplicadas, retos, condicionantes, problemas, predicciones y alternativas para alcanzar

dicha finalidad. Como resultado se pretende precisar mejor el marco interpretativo y de referencia sobre políticas de desarrollo y sostenibilidad que pueden ser adoptadas, sin desconocer el riesgo de sesgos en los discursos hegemónicos sobre el desarrollo o la competitividad, bajo una hoja de ruta más comprensiva sobre la sostenibilidad, tanto para ciudad caribeña, como para otras ciudades de Colombia y de Latinoamérica y del Caribe.

Palabras claves

Política pública, desarrollo sostenible, competitividad, monitoreo y evaluación, cadena de valor, Cartagena de Indias.

I. Introducción

Cartagena de Indias es una ciudad costera situada al norte de Colombia sobre el mar Caribe, capital del Departamento de Bolívar. En los 54 Km² de su área urbana concentra aproximadamente el 90% de la población. La ciudad aporta alrededor del 70% del PIB del departamento (Cámara de Comercio de Cartagena, 2011), por las actividades relacionadas con industria manufacturera (más del 20% en petroquímico-plástico, Clinker y material de construcción), los servicios vinculados al turismo (Hotelería, restaurantes, etc.), el comercio, la construcción y actividades inmobiliarias, reparación de barcos y productos náuticos, transporte y servicios de logística portuaria.

Durante el segundo semestre de 2015 se desarrolló un ejercicio participativo¹ para revisar y establecer lineamientos para el diseño e implementación de la política pública de desarrollo económico, social y sostenibilidad ambiental por iniciativa de la *Unidad de Desarrollo Económico*, oficina adscrita a la Secretaría de Hacienda del Distrito de Cartagena de Indias y co-ejecutada por el IPREG de la Universidad de Cartagena. Dicho ejercicio se realizó los últimos cinco meses del periodo administrativo de la Alcaldía en 2015 y el resultado es un insumo para la administración que inició en Enero de 2016.

Este ejercicio se fundamenta en la necesidad de la ciudad de formular políticas y programas relacionados con el desarrollo económico y social que superen la visión sectorial y converjan entre ellos. Adicionalmente se sustenta en la necesidad de la ciudad de contar con experiencias documentadas y metodologías formales de evaluación y diseño de políticas públicas con enfoque participativo, más allá de rendiciones de cuenta con formato limitado a la exposición institucional, o a iniciativas de avances en monitoreo de percepción de la ciudadanía frente a problemáticas urbanas.

El documento está organizado de la siguiente forma un primer capítulo que aborda la metodología utilizada para la ejecución del proyecto. En el segundo capítulo se desarrolla el concepto y dimensiones de La competitividad en el marco de políticas públicas para ciudades sostenibles; en este se expondrá un análisis crítico sobre las dificultades conceptuales y empíricas del abordaje de lineamientos de la política pública para el desarrollo de ciudades sostenibles, haciendo énfasis en los componentes

¹ Proyecto “Lineamientos para el diseño e implementación de políticas de desarrollo económico, social y sostenibilidad ambiental del distrito de Cartagena con enfoque participativo” bajo modalidad de co-ejecución.

relacionados con discursos desde la métrica de la competitividad en ciudades puerto consideradas intermedias en Latinoamérica.

Por el otro lado, se revisará las vertientes principales del enfoque de la competitividad y su prevalencia en el discurso estatal colombiano a la hora de establecer políticas de desarrollo territorial y sus efectos en la ciudad estudiada, a partir de las reflexiones de actores sociales y expertos que participaron en los talleres de análisis de políticas públicas.

Igualmente, se expondrán las principales dificultades, hallazgos y consideraciones metodológicas y prácticas, que se revelaron al intentar este ejercicio de consenso soportado en análisis sistémico -y no aislado- del comportamiento, influencia y potencial de desarrollo de cada subcomponentes y temas clave del sistema territorial del Distrito Cartagena de Indias. El recorrido propuesto por este capítulo termina con la reflexión sobre los aportes, en cuanto a proceso y resultados, de este caso que pueden resultar de interés para aquellas ciudades-puerto de Latinoamérica que procuran la sustentabilidad y la competitividad.

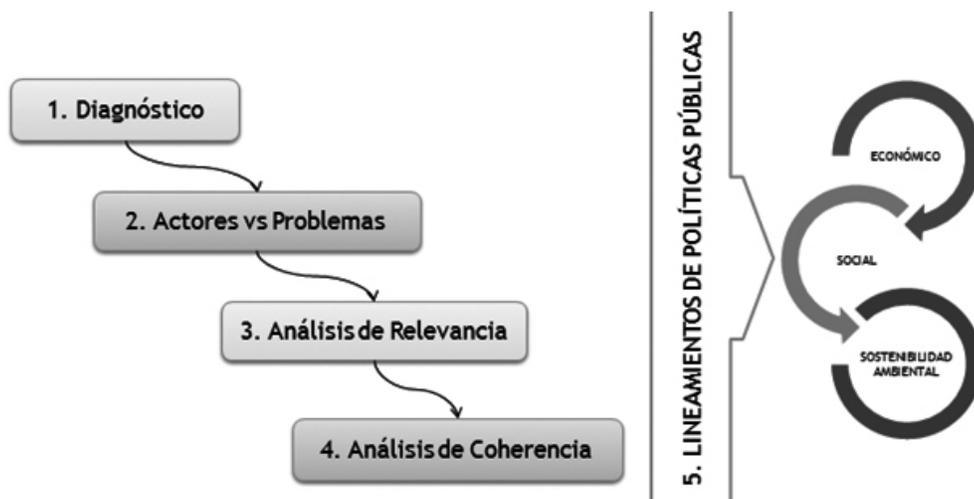
Posteriormente, el tercer capítulo analiza el sistema de monitoreo como factor indispensable para la evaluación integral en la gestión de ciudades sostenibles. En este punto hay que tener presente que la evaluación es asociada, cada vez en menor medida, en un momento ex-post dentro de su ciclo, sin embargo se hace necesario que la evaluación sea vista desde un enfoque integral. Por tanto este capítulo presenta una propuesta de ruta para el diseño de un sistema de Monitoreo y evaluación (en adelante se utilizará la sigla M&E) en el marco de una ciudad sostenible, en donde se monitorea tanto desde la administración pública como de la ciudadanía y se evalúa desde lo externo hasta lo interno, tomando en cuenta que la actividad evaluadora se une tanto a la necesidad de optimizar el uso de los recursos públicos como en la obligación de rendir cuentas a los ciudadanos de la actividad de los gobiernos de una manera transparente y ordenada.

El cuarto capítulo denominado “De la política pública al valor público: la cadena lógica de resultados” se centra en la cadena de valor implícita en toda política pública.

II. Metodología

Antes de entrar en materia sobre los lineamientos de la política pública para el desarrollo como ciudad sustentable, se ilustra el ejercicio que se propuso desarrollar para Cartagena en las siguientes fases (Amézquita, Ferreyra, Luna, & Saumeth, 2015):

Ilustración 1. Metodología proyecto



Fuente: IPREG

Fuente: Elaboración propia con base en Amézquita, Ferreyra, Luna, & Saumeth, 2015

1. *Diagnóstico de los componentes y propuestas de desarrollo de ciudades sustentables.* Se llevó a cabo un proceso de identificación y levantamiento de información secundaria relacionada con el expediente urbano de Cartagena y referentes nacionales e internacionales de evaluación de política pública de sustentabilidad; teniendo en cuenta dos enfoques; ciudades sustentables y los sistemas de competitividad (Como referentes principales están el Programa Ciudades Sustentáveis y su Guía GPS Gestão Pública Sustentável, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Norma ISO 32127, y documentos del Sistema Nacional de Competitividad) que potencialmente se podrían implementar en Cartagena.
2. *Selección de Actores y problemas.* Teniendo en cuenta los componentes del programa de ciudades sustentables se revisaron las políticas públicas vigentes (información y base de datos suministrados por la Alcaldía de Cartagena) para identificar y analizar los problemas centrales que abordan y de esta manera plantear los posibles actores de orden nacional, regional o local que tienen relación

directa con la toma de decisiones o asumen roles activos en la promoción, gestión, financiación y ejecución de estrategias, programas y acciones específicas en torno a la competitividad, desde un enfoque empresarial y/o territorial. Esto permite revisar los roles y el grado de participación en la cadena de valor de la política pública: ¿A quiénes sirve la política desplegada?, ¿Quiénes monitorean y evalúan los efectos de la política?, ¿Quién garantiza que la evaluación transforme la estrategia de intervención?

3. *Análisis de Relevancia.* A través de una evaluación de diagnóstico se analizará la relevancia entre diagnóstico, problemas y las causas a las que se pretende hacer frente con el diseño y ejecución de las políticas de desarrollo económico, social y sostenibilidad ambiental del Distrito Cartagena, así como evaluar la definición de la población objetivo lo cual permitirá dar mayor calidad y veracidad al diagnóstico.
4. *Análisis de coherencia externa con otras políticas del gobierno departamental.* Se examina la correspondencia entre estrategias públicas a través del análisis de coherencia externa, así mismo se analiza el ámbito de legislación y regulación, que por su carácter imperativo deben ser tenidos en cuenta para el diseño y ejecución de las políticas de desarrollo económico, social y sostenibilidad ambiental del Distrito Cartagena.
5. *Diseño de propuesta de Lineamientos.* Se construye un documento guía, con los insumos de las fases anteriores, donde se evidencie el paso a paso para formular y evaluar los impactos de las políticas públicas en razón a la construcción de ciudades sustentables y de talla competitiva.

III. La competitividad en el marco de políticas públicas para ciudades sostenibles

Dentro de la descripción del perfil competitivo del departamento de Bolívar (Cámara de Comercio de Cartagena, 2011), se destaca que Cartagena de Indias en 2011 ocupaba la décima posición de 22 ciudades a nivel nacional y como la segunda más competitiva de la Región Caribe después de Barranquilla en el Ranking de Competitividad elaborado por el Observatorio del Caribe Colombiano (Ocaribe) y la Cámara de Comercio de Cartagena (CCC). *“Los factores de internacionalización y gestión empresarial se han mostrado como los de mayor fortaleza, ya que en ellos Cartagena ocupaba la primera y cuarta posición, respectivamente. Así mismo presenta una posición media (puestos entre 8 y 12) en factores como gobierno e instituciones, ciencia y tecnología, recurso humano, medio ambiente y fortaleza económica; mientras que en factores como finanzas e infraestructura, la ciudad tiene las debilidades más grandes al ubicarse en las últimas posiciones del ranking”*. (OCaribe y Comfecamaras, 2011).

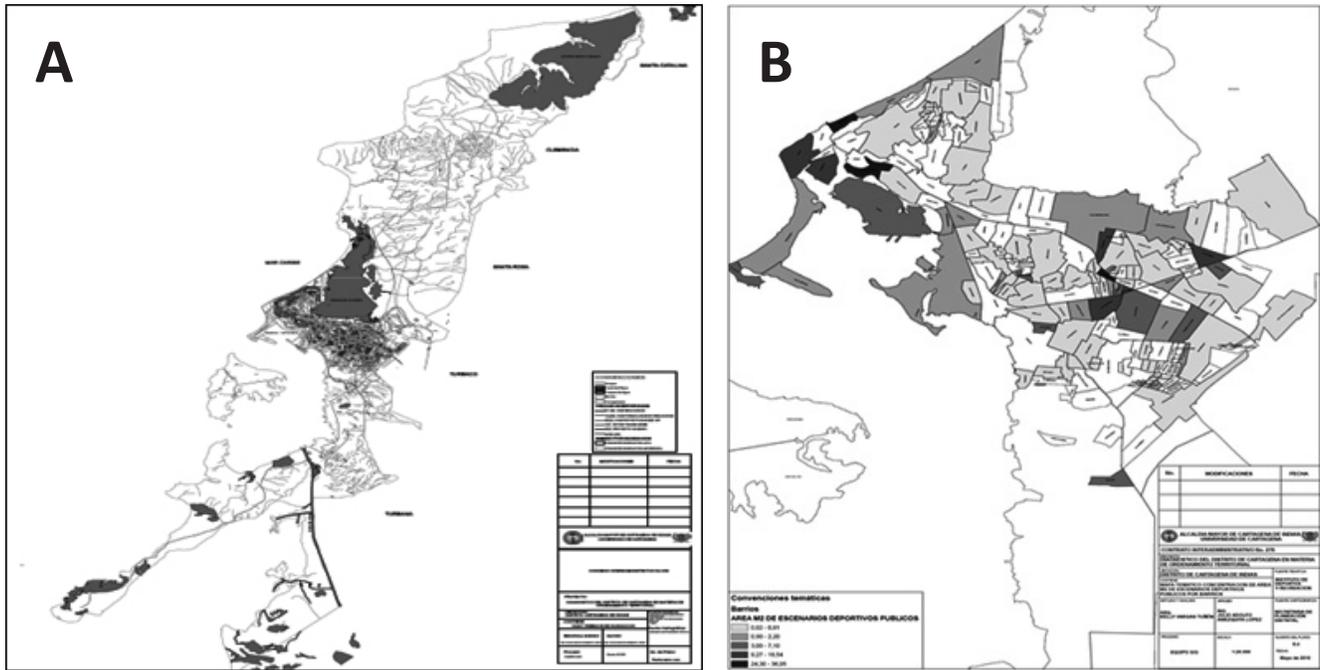
A pesar que el PIB industrial es comparativamente alto respecto a otras ciudades, la distribución desigual de los ingresos y de la propiedad es un síntoma permanente de inequidad que se refleja en el indicador de pobreza por ingresos (cercano al 30%) y la segregación espacial de las comunidades pobres que se concentran en barrios como Olaya y El Pozón en los alrededores de las zonas bajas inundables de la Ciénaga de La Virgen (IPREG Universidad de Cartagena, 2010). Para ubicar al lector se relaciona la configuración geográfica del Distrito de Cartagena a dos escalas:

El marco interpretativo sobre sostenibilidad

El concepto de sostenibilidad trae consigo dos elementos inherentes: Los conflictos entre territorialidades (territorialidad como forma cultural de identificar, aprehender y producir un espacio por parte de un grupo o coalición de personas) y la complejidad e interdependencia de los ecosistemas naturales.

La interpretación correcta de los principales problemas complejos a resolver que afectan a la población y a sus territorios debe guiar la intervención pública, entendiendo y discriminando aquellos

Mapa 1. A) Jurisdicción Distrital que incluye la zona Norte y al sur la isla de Barú y la desembocadura del Canal del Dique, B) Detalle de la Zona Urbana que incluye el centro histórico



Fuente: Cartografía IPREG para diagnóstico del POT, 2010.

problemas que son estructurales de los coyunturales. En este orden de ideas, para aproximarnos un marco interpretativo sobre la *sustentabilidad* se revisaron tres enfoques de referencia internacional: 1) la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) del Banco Interamericano de Desarrollo; 2) el Programa Ciudades Sustentáveis y su Guía GPS Gestão Pública Sustentável y 3) la Norma ISO 37120 referida a *Desarrollo sostenible en comunidades: Indicadores para servicios de la ciudad y calidad de vida*. Cada uno de estos enfoques plantea elementos a considerar que se resumen en:

ICES del BID: Los pilares en los que se fundamenta el BID (Banco Interamericano de Desarrollo, 2014) para la ICES son la sostenibilidad ambiental y cambio climático, el desarrollo urbano integral, y la sostenibilidad fiscal y gobernabilidad. Esta iniciativa de ciudades emergentes y sostenibles propone una intervención en las fases que se ilustran en el siguiente gráfico:

Las intervenciones bajo la metodología del ICES se han implementado en 53 ciudades intermedias de América Latina y el Caribe, 9 de ellas son ciudades colombianas (Manizales, Armenia, Villavicencio, Pasto, Pereira, Valledupar, Barranquilla, Montería y recientemente, Cartagena de Indias).

1) Guía para a Gestão Pública Sustentável (GPS). Es una agenda para la sostenibilidad de las ciudades que se ocupa de diversas áreas de la gestión pública en 14 temas e incorpora de forma integrada los aspectos sociales, ambientales, económicos, políticos y culturales para mejorar la calidad de vida de los habitantes (Ver Anexo2). Esta agenda se publica anualmente y en la

actualidad, aborda los siguientes temas: 1) *Recursos básicos: Agua, alimento y energía*, 2) *Vivienda*; 3) *Seguridad y paz*, 4) *Salud y medio ambiente*, 5) *Desigualdad e inclusión social de género*, 6) *El futuro de la educación para el trabajo*, 7) *Transformación productiva e innovación sustentable*, 8) *Integración y alianzas estratégicas*, 9) *Tendencias de longevidad*, 10) *Cambio climático y energía renovables*, 11) *Biodiversidad: capital natural y social*, 12) *Resiliencia; Democracia y redes sociales*, 13) *Gobernanza y empoderamiento ciudadano*, 14) *Bienestar y calidad de vida*.

2) La ISO 37120 establece las definiciones y la metodología para un conjunto de indicadores estandarizados, aplicables a cualquier ciudad, municipio o administración local que desee medir la funcionalidad, calidad de vida y sostenibilidad del territorio. Esta norma fue creada considerando el acelerado crecimiento y densidad urbana, así como el tipo de indicadores disponibles para medir la calidad de vida en las ciudades, pues por lo general, no son estandarizados o comparables entre ciudades.

Una vez estas propuestas metodológicas se diseñaron para el ejercicio participativo en Cartagena instrumentos que consideraban la comprensión del sistema territorial (siempre soportados sobre Cartografía y Sistemas de información geográficos). Este ejercicio participativo de análisis se aproximó desde un enfoque territorial (socio-espacial y de relaciones entre factores y actores) para comprender las

Ilustración 2. Fases de la metodología ICES

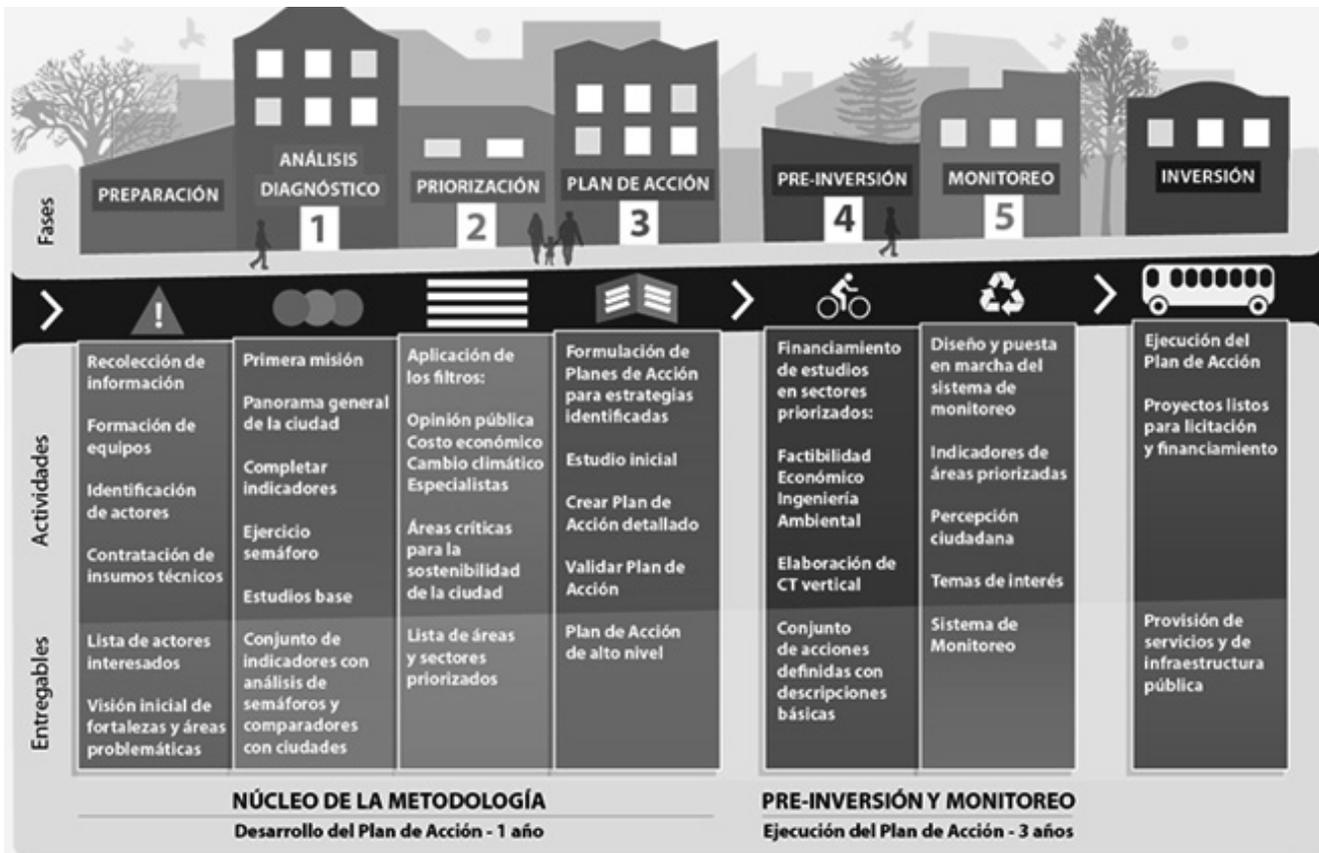
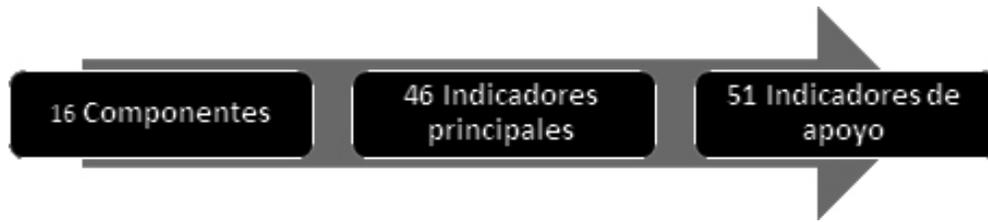


Ilustración 3. Estructura de norma ISO 37120



Fuente: Autores con base en información de la ISO 37120.

problemáticas y las evidencias de despliegue de la política pública, tomando como base los principales ecosistemas y como eje principal sus cuerpos de agua.

Para ello tenemos ilustrado en la imagen siguiente, la **Zona 1**, Bahía interna de Cartagena, como el área consolidada (Centro amurallado península de Bocagrande, mercado de Bazurto e isla de Manga) en términos de aglomeración de enclaves turístico, comercial y de servicios. La **Zona 2** es el área que comprende corregimiento de Pasacaballos sobre el Canal del Dique (potencial logístico fluvial), islas de Barú y Tierra Bomba (Rural, Turismo y náutica), y el enclave Industrial de Mamonal (Puertos, Astilleros, Petroquímico-plástico y cementeras), La **Zona 3** es la Zona Norte que al Sur la limita el cerro de La Popa, el corregimiento de la Boquilla y la Ciénaga de La Virgen que recibe las aguas desde Turbaco y Santa Rosa (Turismo ambiental) y se extiende hasta abarcar las zonas rurales .

Los principales problemas estructurales detectados por los expertos en los talleres de relevancia y coherencia relacionados con sustentabilidad que involucran ajustar la acción desde lo público en Cartagena fueron:

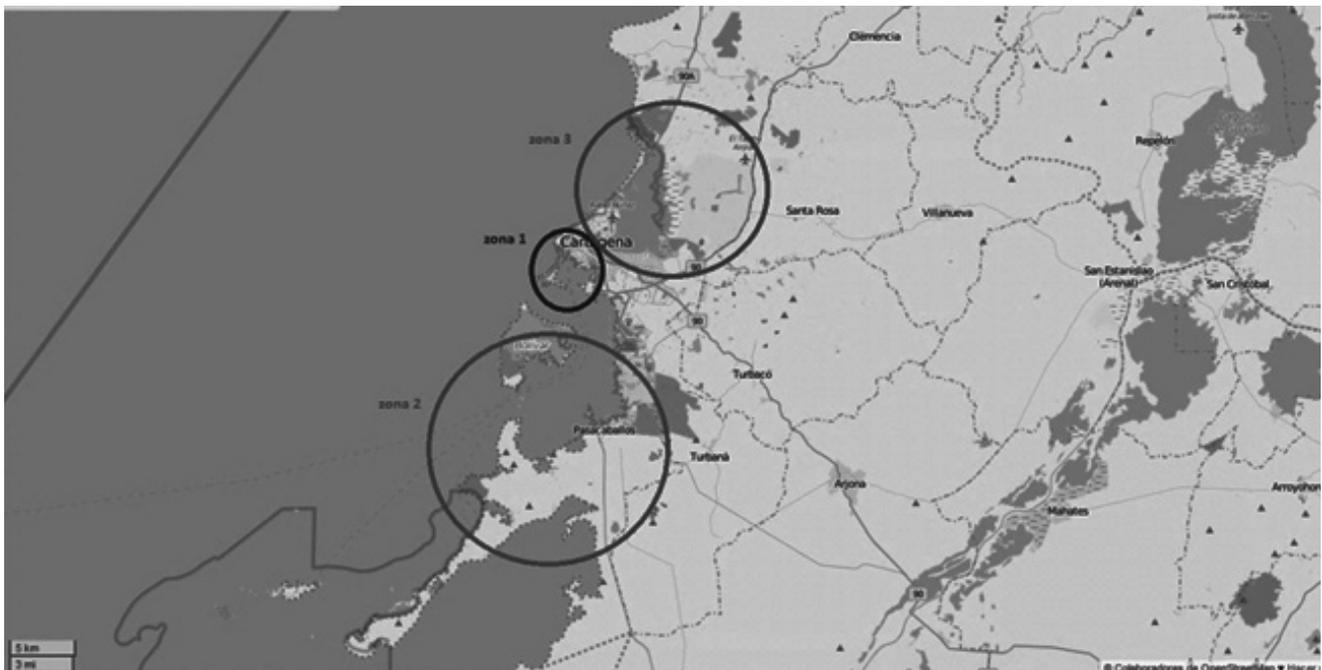
- El enfoque de sustentabilidad es predominantemente normativo y no necesariamente racionaliza la intervención oportuna de los entes públicos reguladores. Hay una diversidad de actores institucionales en jerarquías nacional y local con profusión de reglamentos y pocas unidades tecnológicas para seguimiento de la sostenibilidad ambiental en el territorio. Además presentan conflictos de competencia (Casos como las intervenciones costeras, sea para muelles o marinas, donde actúan simultáneamente Dirección Marítima –DIMAR, Cardique y el Distrito, o también en el caso de intervenciones en el Cerro de La Popa con convergencia entre Parques Nacionales y Distrito) y otras restricciones a su desempeño como reguladores.
- Los cuerpos de agua del litoral de la zona 1 y 2 son valorados económicamente, pero afectados ambientalmente desde las actividades de logística portuaria, astilleros y el turismo de cruceros. El otro cuerpo de agua es la Ciénaga de la Virgen que recibe las aguas pluviales desde Santa Rosa a Turbaco y se mezclan dos veces al día por mareas provenientes del mar, este cuerpo de agua lo afectan hacia el litoral los rellenos para construcción inmobiliaria y de vías en la zona de la Boquilla y al otro lado al norte en zonas rurales para cultivos y al sur en zonas urbanas por rellenos o y basuras en las correntías pluviales. No resulta efectiva para el ciudadano común la coordinación interinstitucional para un sistema público de monitoreo ambiental permanente que permita un data mining abierto y en línea para trazabilidad en los últimos 10 años.

El abastecimiento de agua potable para la población proviene del Canal del dique al sur de la ciudad que se desprende del Río Magdalena. El seguimiento (IPREG Universidad de Cartagena, 2010) al nivel de cumplimiento del POT en su horizonte establecido a 12 años (2000- 2012), revela una baja capacidad institucional para ejecutar estrategias de largo plazo, y específicamente frente a la infraestructura de abastecimiento, tratamiento, transporte y disposición de agua bajo responsabilidad de un concesionario (Aguas de Cartagena es subsidiaria de Aguas de Barcelona), se desconoce un análisis prospectivo formal a 50 y 100 años por parte de la autoridad ambiental (Cardique) para garantizar agua a la ciudad aún con un crecimiento poblacional tendencial.

Se perciben arreglos institucionales con fallas de gobernanza y gestión sobre el ordenamiento y las normas urbanísticas que favorece la especulación inmobiliaria para uso residencial de alto ingreso y comercial y está concentrada en zona 1, alrededor de la bahía interna, reflejándose esta tendencia en los costos de la tierra para proyectos inmobiliarios en zona 3 e insular. Consecuentemente la Bahía interna en zona 1 está sobrecargada de actividades, mientras que el resto del litoral esta por intervenir ordenadamente. y desde 2006, con la oficialización de agenda de competitividad fomentada por la administración nacional, con una gran presión o demandas de proyectos para marinas de veleros.

Los cuerpos y canales de agua no se han desarrollado para brindar al ciudadano soluciones de movilidad desde que se formuló el Plan de ordenamiento territorial - POT en 1999 y 2000, por lo cual la línea costera en sus 193 km no resulta accesible como espacio público (salvo en los paseos peatonales en Bocagrande y Manga que no llegan a extenderse en 3 km en conjunto) y para propósitos de conectividad como medio de transporte urbano regular.

Mapa 2. Zonas diferenciadas de incidencia estratégica en Cartagena de Indias, 2015.



Fuente: Adaptado por IPREG, J. Amézquita, de www.openstreetmap.org

La línea costera en zona 3 y la Ciénaga de la Virgen presenta asentamientos de vivienda con déficit social, con riesgo susceptible de inundación, y mínima regulación y mantenimiento de los canales naturales y la red pluvial.

No se evidencia oferta suficiente para vivienda en estratos medios y bajos, por lo cual los fenómenos de segregación espacial y los conflictos de expulsión de personas de ingresos medios y bajos en zonas como La Boquilla, La Popa y Tierra Baja siguen incrementándose, alrededor de la Ciénaga de La Virgen, agravando la contaminación de la misma.

Se requieren desarrollar nuevos polos de inversión y fomento al emprendimiento con instrumentos fiscales y de operaciones urbanas que regulen el precio de la tierra y que amplíen los circuitos económicos ligados al Turismo, logística y al comercio, pero que simultáneamente extiendan la red de servicios públicos de la ciudad para proyectos de vivienda multiestrato.

Los ciudadanos perciben lentitud respecto a las intervenciones para cerrar la brecha social y ven con desconfianza las actuaciones públicas, a pesar de los esfuerzos de modernización de la gestión pública y de fomento a la participación.

Es importante resaltar las reflexiones que surgieron del ejercicio participativo sobre las problemáticas de sustentabilidad y actuaciones desde la política públicas.

En la relación entre territorio, sustentabilidad y desarrollo predomina en primera medida la idea tradicional que *desarrollo* y *crecimiento* son sinónimos, lo cual obvia condiciones de bienestar y de libertad para los ciudadanos (Sen, 2000). En segundo lugar que el *desarrollo* es un estado o ranking y no un proceso, y consecuentemente esto define la métrica para su seguimiento, y por último que la sustentabilidad es para el *hombre urbano* según disponga de *sus recursos* naturales y construidos.

En los tres enfoques sobre ciudades sostenibles la estructura en sus factores y variables pone un filtro sobre problemáticas percibidas desde territorialidades netamente *urbanas o de ambiente construido*, en el cual subyace la concepción de que *la ciudad es para el hombre, y está por fuera* de la naturaleza, es decir no comparte la ciudad con otras especies, por lo tanto los corredores biológicos no se les hace monitoreo y se circunscriben a las áreas rurales. Esto se refleja en que a pesar de Cartagena en cuanto a espacio geográfico Cartagena es más rural que urbana y es más territorio marítimo que continental, las decisiones se focalizan para intervenir menos del 10% del territorio administrativo.

En ciudades como Cartagena existen actividades productivas por fuera de lo económicamente formal que inciden sobre el bienestar, como ejemplo la pesca o pesquería (sin ser un renglón ni formal, ni exportador como la acuicultura), que depende de flujos y relaciones entre especies acuáticas, aves y demás. Por tanto la afectación de los cuerpos de agua incide sustancialmente en la soberanía alimentaria y la supervivencia de los habitantes rurales y urbanos pobres.

Los enfoques de medición utilizados para la comparación de desempeño entre ciudades es útil como ranking pero no necesariamente permite visualizar y localizar las intervenciones en nuestra ciudad. No

obstante, si progresa el aprendizaje en estos métodos hacia la implementación de un sistema apropiado de monitoreo y de evaluación de gestión territorial, tiene más sentido mejorar la resolución en la métrica con registros históricos a nivel de comuna, barrio o localidad.

El discurso de la competitividad y sus implicaciones para la política y el territorio

A continuación se presenta una revisión del enfoque de la competitividad y los elementos que convergen o divergen con respecto al marco de sostenibilidad de las ciudades, y se analiza cómo incide en el discurso estatal colombiano la competitividad a la hora de establecer políticas de desarrollo territorial y sus efectos en el desarrollo de la ciudad estudiada.

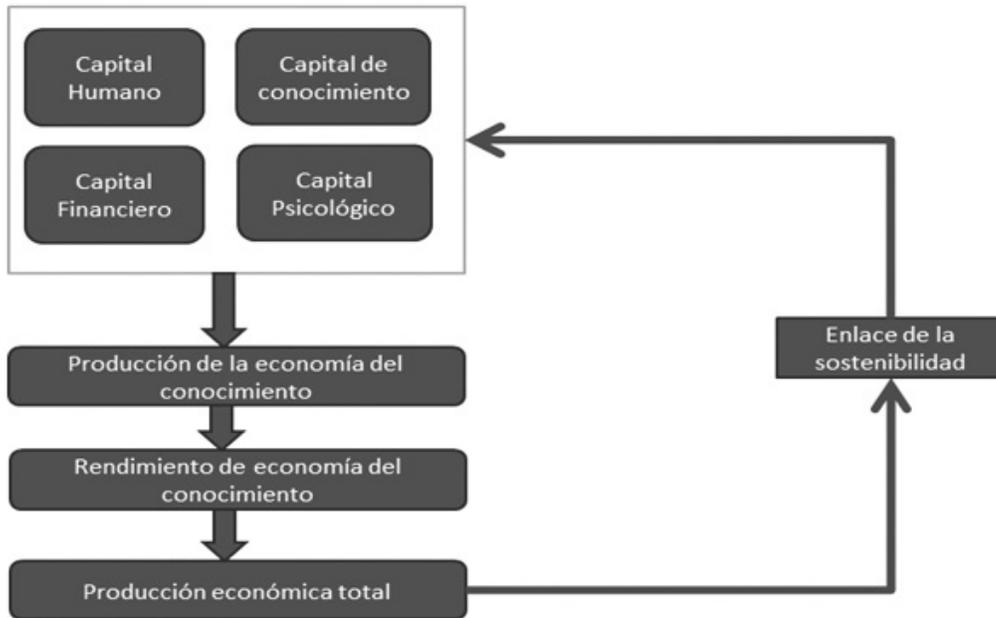
La competitividad de la ciudad se define como el conjunto de factores (políticas, instituciones, estrategias, procesos y acciones) que se adaptan al territorio y determinan el nivel de productividad sostenible de la ciudad. La productividad sostenible se basa en el uso eficiente de los recursos disponibles que impulsa el crecimiento económico, mantenida más allá del corto plazo, y de una manera que concilia los objetivos ambientales, sociales y económicos (Adaptado del World Economic Forum, s,f). Implícitamente la competitividad organiza jerárquicamente los esfuerzos por optimizar la relación insumo-producto (productividad), por minimizar desperdicios (Calidad) y para responder oportunamente con relación a la expectativa de cliente (Calidad y logística). Estos clientes se encuentran en un destino identificado distinto (espacio geográfico), una consideración importante es que este enfoque de la competitividad da por hecho que el espacio o destino de consumo es típicamente una ciudad, un espacio urbano, porque la rentabilidad depende del tamaño de la población que puede comprar mi producto o servicio.

Este enfoque bastante difundido de competitividad considera la aglomeración de capitales (Ver gráfico 3) a partir de la especialización (clúster) como la práctica a seguir de acuerdo los resultados empíricos de ciudades o regiones exportadoras o por alto grado desarrollo tecnológico. Es decir que la tarea desde la intervención pública es motivar o fomentar la acumulación localizada en un espacio geográfico para lograr conglomerados. Estos conglomerados tienen una mínima masa crítica para funcionar como enclaves industriales o empresariales de alto valor agregado con servicios de soporte (Educación, Investigación y desarrollo, TIC,s, bancarización, etc).

Esta lógica y lenguaje de desarrollo económico contenida en un espacio geográfico, basada en las relaciones de estructuras y superestructuras y la proximidad de los capitales (tangibles y no tangibles como el conocimiento) tiene antecedentes también fuera de la economía, por ejemplo los estudios de antro-po-geografía desde el materialismo histórico (Nates, 2013), así como contribuciones previas desde el concepto de la cadena de abastecimiento industrial (supply chain) donde hay mayor valor agregado se obtienen la medida se disminuyen los costos transaccionales por distancia.

Los resultados económicos dependen de la operación de optimización que agrega mayor valor a un producto en un mercado destino. La productividad es función de los costos logísticos en mayor proporción que los costos de producción. Esta racionalidad que tiene fundamento cuantitativo desde la investigación de operaciones en ingeniería industrial e ingeniería de transporte (análisis de redes

Ilustración 4. Conceptualizando la economía de conocimiento regional



Fuente: Tomado del World Knowledge Competitiveness Index, 2008

y problemas de optimización), se retomó desde la geografía económica por autores como Porter y Hausmann que aprovechan la evidencia empírica de la logística de distribución internacional.

Aunque el fundamento cuantitativo explica los flujos de carga, en lo que corresponde a un problema de optimización de una cadena de abastecimiento o productiva, todavía asume el espacio como continente o contenedor, donde la única variable de interés espacial resulta ser la distancia, mientras que la otra variable es de carácter productivo operativo (capacidades, velocidad y costos de transporte) lo cual dependen de la tecnología y el acceso a financiamiento por parte del agente empresarial.

El esfuerzo del modelo de incorporar talento humano (como recurso laboral y no como capital social) y conocimiento (como bien negociable y no por valor cultural) intenta expresar más procesos de acumulación disponibles (capitales en contexto espacial), pero es insuficiente para explicar la dinámica sociopolítica de los agentes públicos y privados sobre la sostenibilidad del territorio.

Aún el intento de medir el *clima de negocio*, interpreta la gobernanza y la gestión pública transparente en clave de interacción entre agentes privados y públicos, excluyendo otros actores sociales, por lo cual en este vocablo se asumen intervenciones públicas cuyo beneficiario es la empresa, no la familia, ni la comunidad. Lo que importa es ponderar variables como la jerarquía de impuestos y mecanismos de tributación, la eficiencia la gestión pública, la promoción o apoyo fomento empresarial, y elementos vinculados de política para ordenamiento territorial y servicios públicos. En consecuencia, hay que tener precaución de evaluar la sustentabilidad de la ciudad con el filtro de competitividad que solo dan cuenta del interés y dinámica de algunos actores del sistema y de cierto tipo de relaciones.

Los gremios empresariales de la ciudad han utilizado desde 2006 un instrumento de promoción y coordinación institucional bajo esta lógica de competitividad el denominado Plan Regional de Competitividad de Cartagena y Bolívar basado en sectores estratégicos y que tiene como objetivo posicionar al departamento de Bolívar entre los cinco más competitivos del país, incrementar el nivel de ingresos por habitante igual o superior al de países con ingresos medios altos e impulsar la formalización empresarial y generación de empleos. (Amar, 2010).

La experiencia de construir lineamientos: Proceso y sus resultados

Al intentar desarrollar esta ruta metodológica se revelaron los siguientes hallazgos y consideraciones metodológicas y prácticas que podemos enumerar en orden de importancia:

- a) La insuficiencia en un marco interpretativo coherente para resolver la complejidad del desarrollo territorial sustentable desde la política pública, debido en parte a la denominada primacía urbana latinoamericana. Arilson Favareto, expone una concepción del desarrollo que puede darnos luces al respecto:
 - *El desarrollo como un proceso, no como un estado o un punto para llegar - así, la historia y las formaciones sociales se constituyen en partes importantes de la explicación del desarrollo;*
 - *El desarrollo es proceso histórico, multidimensional (no se basa solo en aumentar el ingreso promedio) y multi-escala (porque hay tramas de relaciones o interdependencias a diferentes niveles) y arreglos de múltiples fuerzas sociales en coaliciones con ayuda en las regiones sub nacionales, espacios u otros recortes territoriales;*
 - *En este proceso histórico y multi-escalar el aspecto decisivo resulta ser la restricción o la liberación del potencial de los individuos y grupos sociales que lo constituyen.*
 - *La diferenciación de formación o órdenes sociales tiene nada de natural, inevitable o meramente incrementales – es por lo tanto, necesita un enfoque de explicar, como ya expresó Douglass North, la estructura, sino también el cambio en sus trayectorias*

El énfasis sobre los resultados económicos son de carácter sectorial y se utiliza una métrica de la competitividad (Centre for International Competitiveness, 2008) que es de carácter descriptivo y no explicativo. Mientras las políticas de desarrollo económico y competitividad se diseñan desde el enfoque gremial (sectores industriales y puertos, Cámaras de comercio) con énfasis en las restricciones de carácter operativo y tributario y en la contribución al empleo formal; poco se analizan problemáticas de largo plazo. En contraste, al levantar información sobre las políticas e intervenciones públicas de orden social, es evidente que se planifican y ejecutan para impactar determinada población objetivo (ancianos, niños, mujeres, etc.), pero no se evidencian causas específicas, ni sistema de evaluación de la medición del impacto, porque carecen de diferenciación territorial (por barrios o sectores) en el seguimiento de inversión y sus efectos en el déficit social.

- b) La carencia de un sistema público de expedientes urbanos, suficiente y transparente para Cartagena es el síntoma, pero las causas más plausibles apuntan a la ausencia de un sistema coordinado de monitoreo y evaluación de la sustentabilidad del territorio, y al manejo discrecional de la información sobre el territorio como medio de dominación por algunos agentes y minorías.

- c) La conectividad espacial y los sistemas de movilidad presentan serios obstáculos a la integración social y cultural. La falta de conectividad en el espacio público y el predominio de interés sobre sistemas de transporte público terrestre, en una ciudad predominante en cuerpos y canales de agua va en contravía de la configuración socio espacial y de los antecedentes de estudios de cooperación internacional (Holanda y Japón) sobre movilidad acuática de hace 30 años. Obsérvese en el mapa 3 los nodos de conectividad de servicio público y la ausencia de tramos náuticos en la trama de la ciudad.

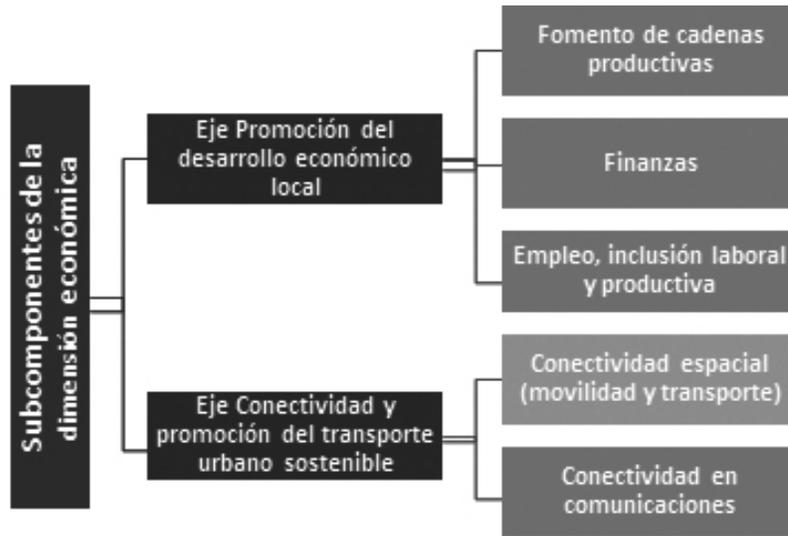
Para los lineamientos resultantes del ejercicio de la política pública en Cartagena de Indias se consideró como punto clave para la convergencia entre sustentabilidad y competitividad el eje de conectividad y transporte urbano, tal como se ilustra a continuación.

Mapa 3. Trama de conectividad de transporte publico



Fuente: Amézquita bajo plataforma Ajax Light e imagen tomada de google maps (2015)

Ilustración 5. Subcomponentes que conforman la dimensión económica



Fuente: IPREG con base en BID, GPS y aportes de actores sociales y expertos.

IV. El sistema de monitoreo como factor indispensable para la evaluación integral en la gestión de ciudades sostenibles

Los temas de monitoreo y evaluación han ocupado un importante espacio en gobiernos locales de Colombia ya que sin dichas herramientas es complicado conocer a ciencia cierta el nivel de desarrollo e influencia que generó una intervención pública. Así mismo los gobiernos locales están conscientes que la gestión pública implica trabajar con recursos escasos en entornos inciertos y arriesgados, por lo que para invertir estos recursos escasos de manera inteligente y sabia se tiene que entender lo que funciona, por qué funciona y lo que no funciona. En este punto es donde el monitoreo y la evaluación recobran importancia.

El sistema de Monitoreo

El sistema de monitoreo tiene la tendencia a ser confundido con la evaluación; sin embargo son cuestiones diferentes pero que generan dependencia entre sí. Es importante dejar claro que el sistema de monitoreo es un proceso de recopilación sistemática de información sobre lo realizado y sus resultados, tanto en su vertiente física como financiera para comprobar el avance del programa, proyecto o política pública correspondiente, tanto al inicio como a medio camino y tras su finalización; lo cual otorga las bases para evaluar su eficacia, su eficiencia, resultado e impacto. El monitoreo se basa en una batería de indicadores a través de la cual se pueden medir y evaluar las diferentes intervenciones públicas. Su importancia radica en que permite:

- Obtener la información con la calidad, agregación, organización y estructuración requerida para evaluar.
- Conocer quién hace qué y cómo, y determina los procedimientos que se han institucionalizado para la gestión y ejecución de las autoridades.
- Describir la evolución de las actividades de la intervención, estableciendo criterios sobre su marcha, a través de índices y ratios de acuerdo con un esquema y secuencia predeterminados.

- Identificar los puntos críticos en la gestión y ejecución, permitiendo destacar problemas y alertar a las personas responsables sobre los riesgos de implementar un programa distinto del diseñado, facilitando la toma de decisiones sobre las acciones correctivas a emprender.

En consecuencia, el monitoreo es la actividad de seguimiento que se realiza durante la ejecución de una política, programa o proyecto. Es un instrumento de gestión y de política que permite revisar en forma periódica los aspectos sustantivos de las mismas para optimizar sus procesos, resultados e impactos. El monitoreo constituye un insumo indispensable para la gestión administrativa y estratégica de una iniciativa pública (Di Virgilio & Solano, 2012). Sin embargo, para que se puedan realizar monitoreos efectivos se hace necesario que estén integrados coherentemente con la estructura organizativa de los órganos gestores y ejecutores del programa, proyecto o política pública ya que el monitoreo realiza labores eminentemente administrativas, así mismo existe un estrecho vínculo con la gestión de proyectos.

Por otro lado el sistema de monitoreo a implementarse debe de ser fiable, ágil, oportuno y eficaz, de manera que contribuya a la gestión diaria de las intervenciones públicas, además debe considerar las necesidades informativas de los agentes que participan o están afectados por la intervención pública, igualmente debe abarcar todos los aspectos (ámbitos y niveles) de la política pública. Finalmente, como señala la profesora Oneyda Álvarez, las tareas de monitoreo no deben concebirse como un objetivo en sí mismo sino como una herramienta útil para describir qué se está haciendo, o qué se ha hecho, y cómo. Esto es, una herramienta útil para la evaluación y sobre todo para la mejora de la política pública.

Mecanismos de Monitoreo

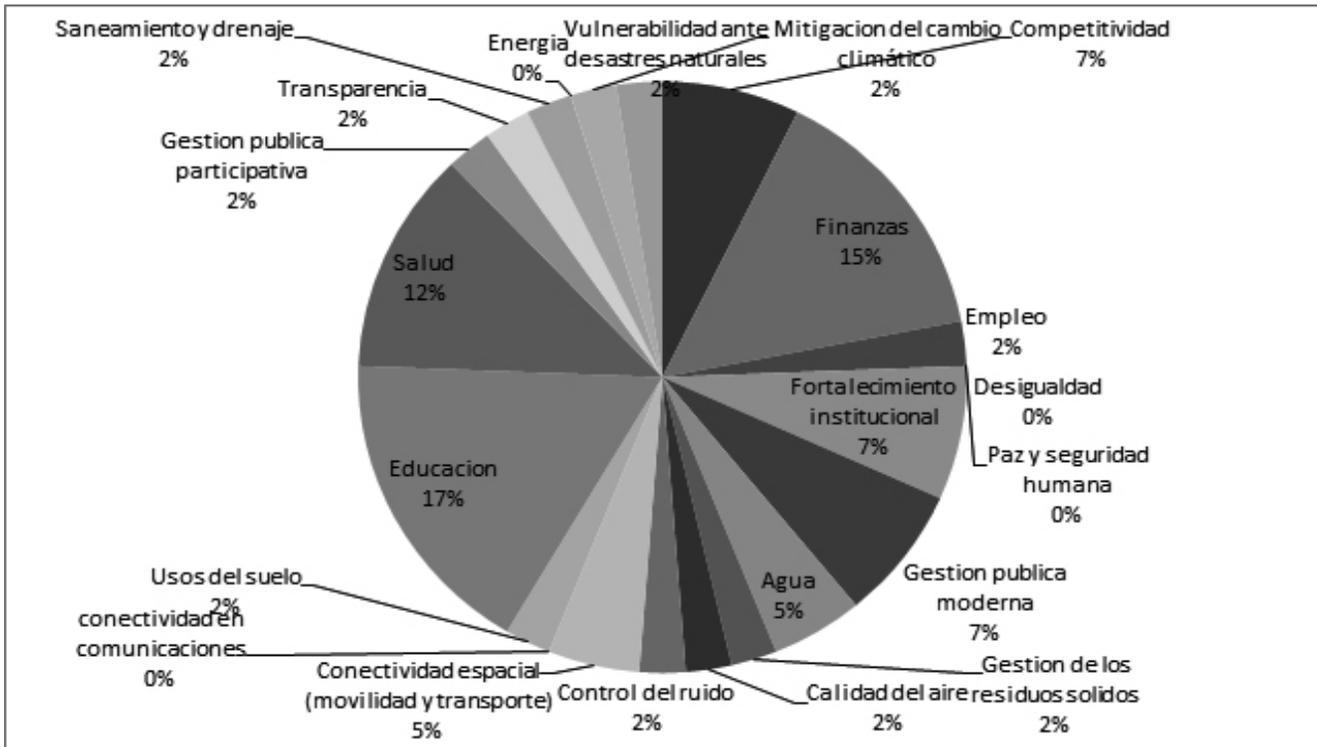
Se proponen en dos sentidos vistos como complementarios, por un lado el monitoreo que periódicamente realiza la administración pública como encargado de la implementación de la intervención pública, y por otro lado el monitoreo que pueda desarrollar la ciudadanía en general de forma independiente como un derecho que se tiene de saber sobre lo que se realiza con fondos públicos por parte de la administración pública.

Monitoreo desde la administración pública

La Alcaldía mayor de Cartagena ha venido trabajando en desarrollar y cumplir con una herramienta para el monitoreo y seguimiento de las diferentes intervenciones públicas que son ejecutadas por las dependencias de la administración local. Dicha labor es ejecutada por la oficina de planificación Distrital, para lo cual utilizan un cuadro de control desarrollado bajo la metodología de SINERGIA – DNP. Del referido cuadro de control, como herramienta para el monitoreo, se desprende el siguiente análisis como resultado de encuestas aplicadas a los expertos y operarios del sistema.

- Consiste en una herramienta cuya función principal radica en monitorear los avances de las metas del plan de desarrollo de acuerdo a los tiempos establecidos, e incluyen los avances desarrollados

Gráfica 1. Medición de resultados en intervenciones públicas



Fuente: IPREG basado en información de encuesta a aplicada expertos y operarios del gobierno local

durante un periodo de tiempo ya sea de trimestral o semestralmente, expresando los resultados de la consecución de las metas, para luego ser evaluados y analizados. La información es alimentada de manera independiente por parte de las diferentes dependencias del Distrito.

- El 80 % de los encuestados consideró que el cuadro de control empleado provee de información necesaria que permita realizar evaluaciones de productos y/o resultados, además de proveer de criterios suficientes para la toma de decisiones.
- En cuanto a la consecución de los objetivos, el 89% de los encuestados están convencidos que dicho instrumento permite saber si los objetivos planteados fueron alcanzados en el plazo establecido.
- Según los encuestados, en lo que respecta a la medición de resultados sobre las intervenciones públicas realizadas, las referidas a educación, finanzas y salud son las que generan mayor conocimiento a través de la información con un 17%, 15% y 12% respectivamente. Les siguen las relacionadas a competitividad, gestión pública moderna y fortalecimiento institucional con un 7% cada una respectivamente. Por otro lado hay intervenciones en las que no se generan información y por ende no hay seguimiento a como son los temas de Paz y seguridad humana, energía, desigualdad y conectividad en comunicaciones.

Monitoreo desde la Ciudadanía

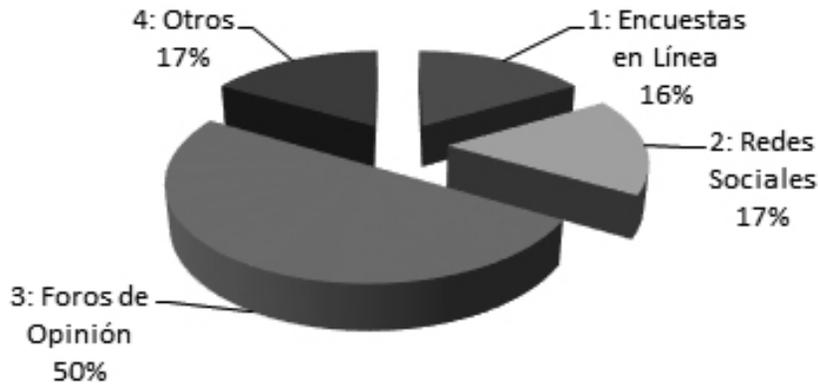
Un aspecto importante a considerar y promover es el monitoreo desde la ciudadanía, pues se trata de un campo de acción relativamente reciente pero que va fortaleciéndose paulatinamente y sobre todo extendiéndose en Latinoamérica, lo cual ha sido liderada por las redes de ciudades justas, democráticas y sostenibles como pioneras en la materia a las que hace parte Cartagena Cómo vamos, como referente local para llevar a cabo el monitoreo externo e independiente al órgano ejecutor.

Como caso paradigmático se tiene el de la Red Nossa Sao Paulo que impulsó el plan de metas de gobierno como un mecanismo concreto de control por parte de la ciudadanía y de compromiso de rendición de cuentas por parte de los gobiernos. Este tipo de mecanismos pueden ser promovidos desde el sector público pero solo funcionarán realmente cuando estén acompañados de una masa crítica ciudadana que demande activamente tal ejercicio. El rol de la ciudadanía en los procesos de monitoreo desde una perspectiva de control social es clave para la participación informada en la toma de decisiones sobre políticas públicas. En este particular el Distrito de Cartagena debería irse adelantando a este tipo de demandas a través de la aplicación de diferentes medidas para incrementar la participación ciudadana, la transparencia y el gobierno abierto.

A continuación se presentan algunos datos relevantes a tomarse en cuenta para la implementación del sistema de monitoreo, dichos datos son resultado de una encuesta aplicada a diferentes actores claves del Distrito de Cartagena sobre el papel de monitoreo desde la ciudadanía así como la percepción de gobierno abierto por parte de la administración pública:

- La ciudadanía consultada no conoce medio alguno o forma que favorezca, por parte de la Alcaldía Distrital de Cartagena, al derecho de la ciudadanía a participar activamente en la conformación de las políticas públicas.
- Por otro lado la Alcaldía de Cartagena impulsa acciones para la difusión de información del quehacer como gobierno local, así como consultas y opiniones que permita aumentar el conocimiento y por ende el protagonismo e implicación de la ciudadanía de Cartagena en asuntos públicos. En este sentido la ciudadanía considera que el medio más conocido para conocer sobre el actuar del gobierno local es a través de foros de opinión, seguido de redes sociales y encuestas en línea.
- Sin embargo, en cuanto al acceso de la información pública expuesta por la Alcaldía de Cartagena, el 75 % de los actores consultados expresan que no es clara ni sencilla de procesar.
- El 50% de las personas consultadas conoce más de algún instrumento o medio que le permita seguir las acciones en general que realiza la Alcaldía de Cartagena. Sin embargo sólo el 25% conoce sobre algún instrumento o medio que le permita monitorear si los objetivos planteados por la Alcaldía fueron alcanzados en el plazo establecido.
- Los datos antes descritos hacen necesario que para la presente política pública la ciudadanía esté más envuelta en la misma y que se le permita participar más activamente. Si bien es cierto el

Gráfica 2. Difusión de información, consultas y opiniones.



Fuente: Equipo IPREG basado en información de encuesta aplicada a actores claves

gobierno local ha hecho esfuerzos dirigidos a lograr aumentar la integración de la ciudadanía en la gestión pública, hace falta crear más y mejores mecanismos de información y participación ciudadana que permita legitimar el actuar público y que además ese actuar sea efectivamente con base a necesidades concretas de la población objeto de la intervención.

Por otro lado, es importante señalar que en el Distrito de Cartagena existen instituciones y organismos autónomos que realizan de manera aislada ejercicios de monitoreo en temas de interés a como son: Cartagena como vamos, Acopi Bolívar, Funcicar, Corporación Turismo, Cámara de Comercio de Cartagena, Observatorio del Caribe, Fundación Afro Caribe, entre otros. Sin embargo dicha información, generalmente, no es puesta a disposición de la población causando dispersión de la información y/o desconocimiento de la misma, por lo cual sería conveniente crear cultura de apertura e intercambio de información que permita generar conocimientos y evitar duplicidad de trabajo.

Finalmente, hay otras vías en las que la Alcaldía puede apoyarse para desarrollar el monitoreo y es con el Consejo Territorial de Planeación (CTP Bolívar) el cual tiene entre sus funciones el monitorear las actividades del Departamento de Bolívar, incluyendo a Cartagena de Indias. Dentro de las ventajas identificadas se encuentra la pluralidad de actores y sectores que conforman el CTP Bolívar así mismo como la organización de la misma. No obstante, se pudieron identificar problemas puntuales como lo es la falta de presupuesto para poder realizar las actividades de monitoreo, la claridad de las funciones de quienes lo integran y una escasa participación de los alcaldes y tomadores de decisiones en este espacio.

El sistema de Evaluación

La evaluación de políticas públicas según Osuna y Márquez (2000) al citar a Epstein y Tripodi, apuntan que “es el proceso por el cual se analiza la eficacia y eficiencia de un programa. Esto implica la recogida, análisis e interpretación de la información sobre el logro de los objetivos del programa en relación con las previsiones”. Lo anterior implica que debemos de entender a la evaluación de políticas públicas como una especialidad independiente de las ciencias sociales, cuya finalidad se enfoca “en

valorar los resultados de la política y, a su vez, servir de base para la planificación de la intervención pública a lo largo del tiempo, formando parte de un proceso de retroalimentación, explotando sus conclusiones y recomendaciones”.

En este orden de ideas encontramos que en el documento de Kushner & García Sánchez (2010) citando a Bañón y Vanaclocha, García Sánchez y Viñas, exponen que:

La evaluación de políticas públicas se ha conformado como un campo multidisciplinar con una identidad propia (...), en el que desarrollan su actividad especialistas procedentes de distintos campos y perspectivas y en los que, con el tiempo, se han ido perfilando una serie de tipos y métodos de evaluación, en función de sus respectivas tradiciones e intereses.

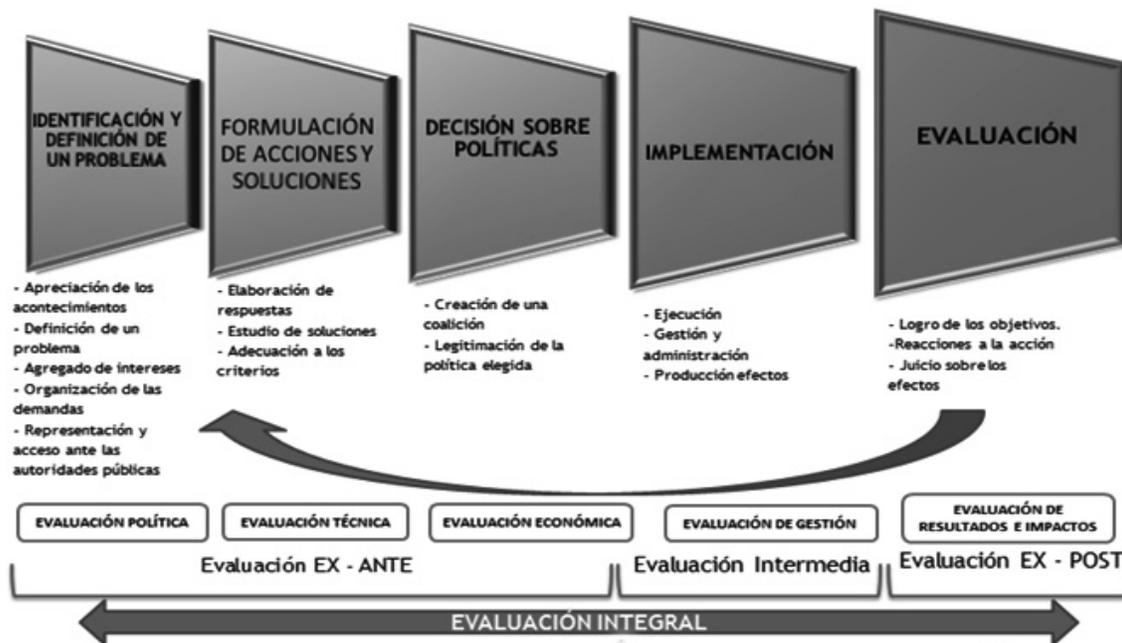
Ahora bien, es importante para el gobierno local reconocer y entender la función y utilidad de la evaluación. En cuanto a las funciones está el aprendizaje continuo para la mejora del ejercicio del poder y la gestión pública, la de responsabilizar a los agentes involucrados en el planteamiento de políticas públicas, la de rendición de cuentas y la función comunicativa al crear transparencia e infundir confianza respecto la gestión de las políticas públicas. En cuanto a la utilidad se indica que proporciona información sobre actividades pasadas o en curso que pueden ser útiles para el desarrollo futuro de la planificación y la formulación de políticas públicas. Además, facilita la toma de decisiones de interés público y sirve para centrar la atención sobre los objetivos perseguidos. También provee de mecanismos de control administrativo, de legalidad y financiero. Igualmente contribuye en la detección y corrección de errores a nivel de programas o proyectos. Finalmente, sirve como herramienta para valorar la conveniencia de las actividades emprendidas y descubrir formas de mejora de la eficiencia en la ejecución.

Habría que decir también que a la actividad evaluadora se une tanto el deseo de optimizar el uso de los recursos públicos como el de rendir cuentas a los ciudadanos de la actividad de los gobiernos de una manera transparente y ordenada. Otro efecto de su desarrollo es la clara independencia que ha cobrado como herramienta distinta al control interno, auditoría de gestión o forma de control que los gobiernos piensan. Es por esto que, la evaluación de políticas públicas se torna necesaria en un Estado democrático ya que los procesos sociales sobre los que las políticas públicas intentan influir se conocen parcialmente y en algunos casos no se conocen del todo, lo cual es una problemática que nos ha apañado durante toda nuestra historia como democracia (Luna, 2014).

Por otro lado, hay una concepción errática por parte de la administración local en cuanto a entender a la evaluación como la fase última de un proceso de la política pública, lo que a su vez genera falta de interés en la implementación de la evaluación por parte de los tomadores de decisiones ya que la finalización de varios de los programas en curso coincide con los cambios de gobierno. Sin embargo, la evaluación debe de ser entendida como un proceso cíclico que al mismo tiempo se convierte en la primera fase.

En las iniciativas complejas, la evaluación debe ser planeada y llevada a cabo por evaluadores desde el principio, por lo que el aprendizaje se alimenta de nuevo en el diseño y ejecución de la política

Ilustración 6. Nuevo paradigma de la evaluación (evaluación integral)



Fuente: Rodrigo Luna (2015)

pública. En este sentido, (Bustelo, 2001) expresa que “en la actualidad, nadie discute que la evaluación puede abarcar las diferentes fases de la política o programa, desde su diseño o concepción hasta su impacto”. De esta manera queda claro que la evaluación no es sólo la última etapa de valoración de una política ya ejecutada, sino un proceso que puede desarrollarse durante todo el ciclo de la política pública. Bajo este razonamiento, se ha desarrollado un enfoque integral de evaluación englobando las evaluaciones ex ante, intermedia y ex post, las cuales a su vez pueden englobar todos los tipos de evaluación contemplados en la clasificación según su contenido (Diputación de Sevilla, s/f).

Adicionalmente la evaluación no solo proyecta números o datos que en líneas generales son previsible desde un inicio por los gobernantes, sino que la evaluación tiene funciones de mejora a través de la práctica. Como forma de retroalimentación se busca el perfeccionamiento de la política pública evaluada. Igualmente, la evaluación ilumina acciones futuras a través de las experiencias vividas que puedan servir a los poderes públicos en el futuro para poder prevenir deficiencias de problemas abordados con anterioridad.

Por su parte Subirats (2004) apunta que “los instrumentos de evaluación pueden ser usados como palancas de gobierno, con la condición de que esos instrumentos de evaluación sepan recoger la riqueza de matices y de perspectivas que toda acción de gobierno genera”, máxime al recordarse que la legitimidad del poder de la administración pública está condicionada a la ciudadanía “que siga entendiendo que esas administraciones son “sus” administraciones”. Así mismo, la evaluación permite la formulación de conclusiones acerca de lo que se observa a una escala mayor, aspectos tales como el diseño, implementación y sus impactos, tanto aquellos previstos como no previstos.

Ahora bien, es importante señalar que el pasar del discurso político en el que la evaluación tiene ya un destacado protagonismo a un papel real y esencial en el proceso de toma de decisiones a través del establecimiento de las pautas instrumentales necesarias, se ha convertido en una tarea urgente para dar respuesta a las demandas de los ciudadanos. (Casero, 2012). En este particular, el actual contexto en que se vive en Cartagena representa un escenario perfecto para seguir impulsando a la evaluación de políticas públicas como herramienta necesaria a la vista de la gran inequidad, el fracaso de los principios democráticos fundamentales y los ideales de participación, equidad y justicia social.

A sí mismo ha quedado claro que la evaluación de las políticas públicas es una herramienta independiente con muchísimos beneficios como los mencionados anteriormente, al que se le suma el aprendizaje continuo que generan las evaluaciones tanto para la población objetivo como para los gestores de las políticas, lo que conlleva el asegurar un alto nivel de cumplimiento en la ejecución de las mismas y por ende aumento de la calidad en las intervenciones públicas.

Otro elemento a destacar sobre la evaluación es que involucra a todas las personas, si bien es cierto el decidir quién debe hacer la evaluación depende del tiempo, los recursos disponibles y el propósito de la evaluación. A menudo se lleva a cabo por consultores externos cualificados o por especialistas internos, pero el personal del proyecto, patrocinadores, participantes y beneficiarios, juegan un papel esencial. Una buena evaluación tiene el potencial de dar a la gente una voz real en las decisiones que afectan sus vidas.

Finalmente en el caso concreto de Cartagena, las circunstancias están dadas para que se realicen evaluaciones que generen evidencia, sin embargo hasta el momento no ha habido registros de evaluaciones sobre las políticas públicas ejecutadas o en ejecución por parte del gobierno local. Las razones son múltiples, entre ellas se encuentran: la falta de presupuesto para la realización de la evaluación, máxime que en la concepción de los tomadores de decisiones la evaluación tiene que ser de impacto lo cual no se toma en cuenta que genera un costo mayor para el proyecto, programa o política que se esté aplicando, además de la falta de capacidades técnicas en la materia que permita realizar la misma.

Esto se debe a que las evaluaciones vienen en todas las formas y tamaños, es decir que hay diferentes tipos de evaluación para diferentes propósitos. Los tipos más comunes incluyen: evaluación de impacto, evaluación de resultados, evaluación de desempeño, evaluación de diseños y la evaluación del proceso. Pueden ser a corto o largo plazo y pueden ser realizadas por una persona o por equipos enteros. Tampoco hay un mejor método para la evaluación. Las evaluaciones suelen utilizar una combinación de métodos para reunir, analizar e interpretar la información. La decisión sobre qué método se utilizará dependerá del propósito de la evaluación, el contexto, los recursos y la información disponible.

En la siguiente tabla se presentan las principales diferencias entre monitoreo y evaluación.

Tabla 1. Diferencia entre Monitoreo y Evaluación

Monitoreo	Evaluación
Es el proceso de recoger de forma habitual la información sobre todos los aspectos de una política que se han realizado o se estén realizando	Involucra un análisis objetivo y sistemático del desempeño de la política, su eficiencia e impacto con relación a sus objetivos
Monitoreamos actividades	Evaluamos logros y resultados.
Muestra los resultados	Analiza porqué se lograron o no los resultados esperados
Traduce objetivos en indicadores de desempeño y fija metas	Evalúa aportes causales específicos de actividades a resultados
Rutinariamente obtiene datos sobre estos indicadores, compara resultados reales con objetivos	Estudia resultados no propuestos
Informa sobre avance a gerentes y a los alerta sobre problemas y tomadores de decisiones	Brinda lecciones, resalta el logro significativo del potencial de la política y ofrece recomendaciones para su mejora.
Se requiere de formación con bases estadísticas fuertes.	Se requiere de conocimiento técnico-metodológico y de capacidades de análisis e interpretación.

Fuente: Equipo IPREG (2015)

A pesar del nexo que hay entre los dos procesos, el monitoreo es un sistema permanente de recopilación de información y el seguimiento del rendimiento de una intervención, que utiliza indicadores para medir el progreso de una intervención. Por su parte, la evaluación tiene como objetivo general analizar la pertinencia, la eficiencia, la eficacia, la sostenibilidad y el impacto del diseño de la intervención, su implementación y los resultados con el fin de apoyar las decisiones acerca de qué hacer a continuación.

Disponibilidad y veracidad de fuentes de información

Tanto para el seguimiento como para la evaluación la disponibilidad y veracidad de información es esencial ya que provee insumos para la realización de dichas actividades, en este sentido se torna indispensable que la calidad y cantidad de datos disponibles sobre la ejecución de una intervención sean suficientes y adecuados para poder evaluar, ya que es necesario conocer con el mayor grado de exactitud posible qué está aconteciendo o qué se ha hecho.

Por otro lado, no solamente se hace necesaria la existencia de información y la cultura de monitoreo sino que la información también deba ser pertinente, que esté asociada en un solo lugar, que no esté dispersa, que no tenga falta de estructura, que sea de generación periódica, constante y sin retrasos.

En el caso del Distrito de Cartagena, es necesario promover fuertemente la unificación de la información generada por organismos autónomos, ya que la dispersión de la información genera casi

la inexistencia de la misma lo cual imposibilita el poder desarrollar líneas bases. Posterior a que se pueda unificar la información es necesario poner a disposición de la población -como forma efectiva de gobierno abierto- la información.

Situación del M&E de políticas públicas de Cartagena

Una vez revisadas las políticas públicas vigentes para el Distrito de Cartagena se encontró que el monitoreo es más común en la administración pública, en la medida en que esta actividad queda plasmada con responsables en los documentos de políticas públicas. No obstante, en otras políticas públicas no figura el sistema de monitoreo y evaluación a implementar. Por ejemplo en la política pública de Juventud “Jóvenes constructores de ciudadanía” no quedó establecido el órgano o dependencia responsable del seguimiento/monitoreo y evaluación de la política pública. En contraste con la anterior señalada, la política pública de inclusión productiva² reza que:

La coordinación y el seguimiento de la política estarán en cabeza de la Unidad de Desarrollo Económico – UDE – la cual liderará un Comité que se conformará a partir de la Mesa Distrital de Inclusión Productiva. A las reuniones de seguimiento y monitoreo podrán ser invitados representantes del sector privado y la sociedad civil, los medios de comunicación y representantes de organismos internacionales (PNUD) vinculados al desarrollo e implementación de la PIP.

Ahora bien, para la política pública de discapacidad³ dice que:

...- Consejo de Política Social, como instancia de coordinación interinstitucional e intersectorial para la definición, concertación y evaluación de la política social orientada a mejorar la calidad de vida en el Distrito de Cartagena de Indias.

- Comité Distrital de Discapacidad, como instancia de apoyo técnico del Consejo Distrital de Discapacidad, realizará monitoreo permanente a la ejecución de las intervenciones y le brindará soporte para la elaboración de los informes de seguimiento y evaluación pertinentes.

- Rendición de cuentas. En cada sesión de rendición de cuentas del Plan de Desarrollo, la administración presentará los avances en la ejecución de la Política Pública de Discapacidad.

Por su parte la política pública de infancia y adolescencia⁴, establece:

...11. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA. El Consejo Distrital de Política Social será la instancia privilegiada de coordinación interinstitucional e intersectorial para la concertación, seguimiento y evaluación de la política para los niños, niñas y adolescentes de Cartagena.

² Política pública de inclusión productiva para población en situación de pobreza y vulnerabilidad, abreviada y conocida como PIP.

³ Política pública de discapacidad en el Distrito de Cartagena “Claves para la participación con inclusión social” 2010-2015

⁴ Política Pública de infancia y adolescencia “Voces escuchadas, Voces que deciden”

Se implementará un sistema de monitoreo de la infancia y la adolescencia, para lo cual se conformará un grupo de trabajo que definirá la metodología, periodicidad, variables e indicadores del sistema. Además, las instituciones elaborarán el protocolo para la recolección de información que permitirá unificar criterios relacionados con tiempos de entrega, flujos de la información, formatos para entrega, coordinadores y responsables, a ser socializado y adoptado por cada dependencia e institución del gobierno. Se diseñará la estrategia de comunicación para difundir la implementación del sistema de monitoreo, cuya coordinación estará a cargo de la Secretaría de Planeación.

En cuanto a la política pública Afrodescendiente se dice:

*... Crease del Comité Interinstitucional de Concertación para comunidades Negras, AfroColombianas, Raizales y Palenqueras del Distrito de Cartagena... el cual tendrá a su cargo, las siguientes funciones:
... b) Realizará el seguimiento y la evaluación a la política pública Distrital para las comunidades Negras AfroColombianas, Raizales y Palenqueras adoptadas en el Distrito y al plan de acción de la política pública cuando sea necesario.*

En el caso de la política pública de Mujeres⁵ señala:

... V. Seguimiento y Evaluación de políticas de mujeres: ... Se diseñarán y pondrán en funcionamiento sistemas de información y seguimiento de la Política de Mujeres, sobre la base de la constitución de indicadores en los distintos programas. Para estos efectos se diferenciará los indicadores de cada uno de las actividades (indicadores de producto) de los indicadores de los objetivos generales (indicadores de resultado). Estos últimos deberán construirse en el transcurso de este plan trienal para apalancar la ejecución de la Política en el largo plazo...

En lo que se refiere a la política pública de vejez⁶, la misma reza:

... Evaluación. El CIP convocará semestralmente una asamblea de seguimiento al cumplimiento de la política pública con representantes de las 3 localidades de la ciudad, invitando especialmente, pero no exclusivamente, a los participantes en su diseño. En tales asambleas se hará seguimiento al cumplimiento de cada punto, y se tomarán las medidas necesarias para agilizar el cumplimiento de la política. Es más que un proceso de rendición de cuentas, un proceso en el que por medio de la presión pública, se logren destrabar procesos de gestión e impacto de los objetivos de la política pública.

Por otro lado, la política pública de seguridad alimentaria y nutricional⁷ establece como estrategia institucional para el desarrollo de la misma:

Definir una instancia institucional con competencias legales dentro de la estructura administrativa del Distrito que permita la implementación, ejecución, operatividad, seguimiento y evaluación de la

⁵ Política Pública de mujeres para la equidad de género en el Distrito de Cartagena 2008-2019

⁶ Política Pública de envejecimiento y vejez. 2012 - 2024

⁷ Conocida como Tintillillo y que adelante se abreviará como SAN.

Política Pública de Seguridad alimentaria y nutricional –SAN- en Cartagena de Indias; liderando el accionar institucional en torno a la política pública de SAN y el fortalecimiento del Comité Técnico de SAN Distrital.

Finalmente, en lo que se refiere al tema de sostenibilidad ambiental, el Plan 4 C tiene una visión progresista ya que el umbral de alcance que se planeó es para el 2040, lo cual es excelentemente. Concretamente para el monitoreo y seguimiento se establece lo siguiente:

En general, se debe contar con un sistema de información científica (estadístico y geográfico) que permita el monitoreo y seguimiento de indicadores asociados al desarrollo sostenible y al cambio climático en Cartagena de Indias (ascenso del nivel del mar y eventos meteo-marinos extremos)...

..ENTE PARA EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN DEL PLAN

La evaluación y seguimiento del plan 4C estará a cargo de una entidad especializada en esta temática, que tenga la experiencia requerida para el cálculo de los indicadores de gestión y seguimiento que hacen parte del presente plan la entidad sea externa

El ente, por su parte, deberá generar reportes periódicos para ser presentados a la CICCC, al CACC y al público en general, con el fin de mantener a todos los stakeholders y a la ciudadanía informados sobre los avances del Plan 4C.

Con las anteriores directrices establecidas en las diferentes políticas públicas, se puede determinar la convicción por parte del gobierno local de incluir la herramienta de M&E en la mayoría de las políticas públicas a implementarse en el Distrito de Cartagena, por lo tanto el gobierno local está en la capacidad de realizar el monitoreo respectivo que sirva de insumo para poderse llevar a cabo evaluaciones que generen tanto conocimiento como evidencias y sobre todo una debida rendición de cuenta para la ciudadanía.

V. De la política pública al valor público: la cadena lógica de resultados

En un sentido amplio puede entenderse por política pública todo aquello que el gobierno decide hacer o no hacer (Dye). Esta definición laxa se complementa en esta experiencia, por un lado, con el recurso analítico de la esquematización en etapas secuenciales que conforman una política esperando que al abordar cada una de las etapas se pueda llegar a abordar integralmente esa política pública (Laswell), y por otro, con el énfasis en la necesidad de enfoques participativos para el análisis y desarrollo de las políticas públicas (Torgerson). La visión adoptada implica la comprensión de la interrelación existente entre los diferentes momentos de la política (no necesariamente cronológicos) y la interpretación de la evaluación de la política como parte del desarrollo de la misma.

Para diseñar, implementar, evaluar una política pública es fundamental contar con un marco de referencia claramente definido. Es su construcción uno de los primeros esfuerzos que todo servidor público debería realizar. Por marco de referencia se entiende toda la información necesaria para definir los problemas prioritarios de un territorio y de la comunidad que lo habita. Cada gobierno partirá de una situación diferente según los hábitos y esfuerzos con los que ya se cuente para la definición de las políticas públicas.

En el caso del distrito de Cartagena se cuenta como punto de partida con un Plan de Desarrollo y es a partir del mismo que desde el inicio de la asistencia técnica se delimitaron tres dimensiones para el abordaje, tres prioridades desde las cuales es posible concebir el desarrollo regional y por ende el diseño e implementación de las políticas públicas que conducirán a él. Las tres dimensiones elegidas por Cartagena son las siguientes: desarrollo social, desarrollo económico y sustentabilidad ambiental.

También se puede afirmar que al considerar deseables la participación ciudadana en los procesos que van desde el diagnóstico hasta la evaluación de una política pública, tanto como al considerar deseable la evaluación de las políticas, se abre a la posibilidad de explorar alternativas innovadoras, que permitan generar valor público eficientemente. Los caminos abiertos hacia la participación y la evaluación son arduos, siendo por ello especialmente significativos sus primeros pasos.

De modo genérico puede establecerse que la misión de toda política pública es generar valor público (Moore: 1998). Esto es generar un valor agregado para la ciudadanía o un sector de la misma: resolviendo adecuadamente los problemas relevantes de un territorio. La posibilidad de averiguar si una política pública -sea cual fuera- cumple con su propósito último (la generación de valor público) se vincula con el modo en que su teoría del cambio ha sido clarificada. Desde este punto de vista, el rol de los servidores públicos implica de modo subyacente al diseño, implementación y evaluación de la política pública, el esfuerzo de explicitar la teoría del cambio de la misma y su actualización en función de las evidencias que se vayan recogiendo. Es decir que, visto el asunto de modo secuencial, la teoría del cambio subyace, en primer lugar, a la planificación de la política y se traduce en una cadena lógica de resultados e impactos de la misma. En segundo lugar, la teoría del cambio está implícita como guía durante la implementación -especialmente en el sistema de monitoreo- y, por último, emerge en la etapa de la evaluación de resultados, donde resulta clave para la valoración de la política pública y sus efectos.

Retomando el ejemplo de Cartagena, se cuenta allí con unas dimensiones priorizadas para alcanzar el desarrollo regional. Para que sea posible derivar de ellas la cadena lógica de resultados de la intervención, es necesario definir políticas concretas de intervención que se correspondan con las dimensiones, ya sea que las aborden de modo diferenciado o combinado, o que las mismas resulten desagregadas en sub dimensiones. El siguiente paso se relacionará con la identificación del ámbito de incidencia de dichas políticas, -es decir el campo puntual en el que las intervenciones públicas seleccionadas generan efectos- en estrecha relación con el paso anterior, es decir, con las líneas de acción gubernamental definidas a partir del diagnóstico. La cadena lógica de resultados, tiene la capacidad de responder, concretamente a tres preguntas:

¿Cuáles son los resultados deseados?

Al definir los objetivos, la planificación se adelanta y proyecta un estado de situación deseable, al que se procurará llegar partiendo de un estado inicial que se corresponde con el diagnóstico. La caracterización de ese estado de situación deseable, se traduce en resultados que se espera alcanzar mediante la política pública. **¿Cómo se alcanzarán estos resultados?**

La elección de unas estrategias o líneas de acción concretas, establece un camino concreto por el cual se considera que se alcanzarán los resultados, entendidos estos como efectos directos e inmediatos de la aplicación de las políticas públicas. A los resultados, seguirán los impactos, que pueden definirse ampliamente como efectos a largo plazo de las políticas públicas.

¿Cómo se sabrá que se han alcanzado estos resultados?

Junto con los objetivos y las líneas de acción, la política pública debe definir a priori sus propios mecanismos de evaluación. Ello implica la elección de indicadores que permitan dar cuenta de los logros alcanzados. Los indicadores constituyen expresiones cuantitativas y/o cualitativas de información que permiten dar cuenta de una realidad.

Al definirlos los objetivos corresponderá establecer también unas metas, es decir la cuantificación de los resultados que se espera lograr en un plazo determinado de tiempo, en relación a los objetivos concretos que se persiguen. Habrá que seleccionar también: unos indicadores de metas, que posibiliten medir el progreso en el logro de las mismas; unos indicadores de realización, para medir la ejecución física y financiera de las líneas de acción; y unos indicadores de resultado a fin de medir los efectos directos e inmediatos causados por las políticas públicas puestas en marcha.

Por supuesto, posteriormente podrán ampliarse las posibilidades de evaluación de la política, pero desde el momento inicial es clave la consideración de cuáles elementos mínimos deberán registrarse a los fines de analizar la capacidad de creación de valor de la alternativa de política elegida.

En conclusión, identificados y priorizados los problemas, definidos los objetivos y las líneas de acción, corresponde planificar de modo preciso y concreto cada una de ellas, estableciendo los resultados esperados y los indicadores y metas que permitirán realizar el seguimiento de la implementación.

La ilustración 7 ofrece una representación de los componentes centrales desde el punto de vista teórico del que es fundamental apropiarse en la práctica para la definición de las políticas públicas. A modo de ejemplo, se supone una política denominada “Cartagena Competitiva” para la que corresponderá precisar los aspectos señalados. Como se expresó anteriormente, desde el inicio de la asistencia técnica se consideraron como dimensiones prioritarias las siguientes:

- Desarrollo Económico
- Desarrollo Social
- Sostenibilidad Ambiental

A su vez, el análisis de la información documental y el trabajo realizado en los talleres participativos permitió distinguir unos problemas específicos vinculados a las anteriores dimensiones y considerados prioritarios por los actores consultados, dichos problemas como se ha venido argumentando pueden englobarse en una preocupación principal ligada a la competitividad y sustentabilidad del territorio. La interpretación correcta de los principales problemas complejos a resolver que afectan a la población y al territorio debe guiar la intervención pública, entendiendo y discriminando aquellos problemas que son estructurales de los coyunturales.

A partir del trabajo en los talleres realizados con actores claves, se pudieron formular cuatro principales problemas estructurales que involucran ajustar la acción del sector público en Cartagena, a saber:

1. La Bahía interna de la ciudad está sobrecargada de actividades, mientras que el resto del litoral está aún sin intervenir ordenadamente. La línea costera presenta asentamientos de vivienda con déficit social, con riesgo susceptible de inundación, y mínima regulación y mantenimiento de los canales naturales y la red pluvial.
2. La cultura productiva concentra la especulación inmobiliaria, mientras que se requiere desarrollar nuevos polos de inversión y fomento al emprendimiento.

3. La conectividad espacial y los sistemas de movilidad presentan obstáculos a la integración social y cultural. La falta de conectividad en el espacio público y el diseño modal y vial segrega a los grupos más pobres a la Popa y la zona sur de la ciudad, mientras que encarecen sus costos y tiempos de transporte para acceder a las zonas de trabajo (especialmente las zonas Centro y Bocagrande).
4. Los ciudadanos perciben lentitud respecto al control de la brecha social y ven con desconfianza las actuaciones públicas, a pesar de los esfuerzos de modernización de la gestión pública y de fomento a la participación.

En función de ello, se considera pertinente que el ejercicio participativo de análisis y diagnóstico se complemente con un enfoque territorial para el despliegue de la política pública de los próximos años, tomando como base los principales cuerpos de agua. Para ello se ilustra en la Figura 1, la Zona 1, Bahía interna de Cartagena, como el área consolidada en términos de aglomeración de enclaves turístico, comercial y de servicios. La Zona 2 corresponde al área insular (Turismo y náutica), del Canal del Dique (potencial logístico fluvial) y el enclave Industrial de Mamonal (Puertos, Astilleros, Petroquímico-plástico y cementeras). La Zona 3 es la Ciénaga de La Virgen que recibe las aguas desde Turbaco y Santa Rosa (Turismo ambiental).

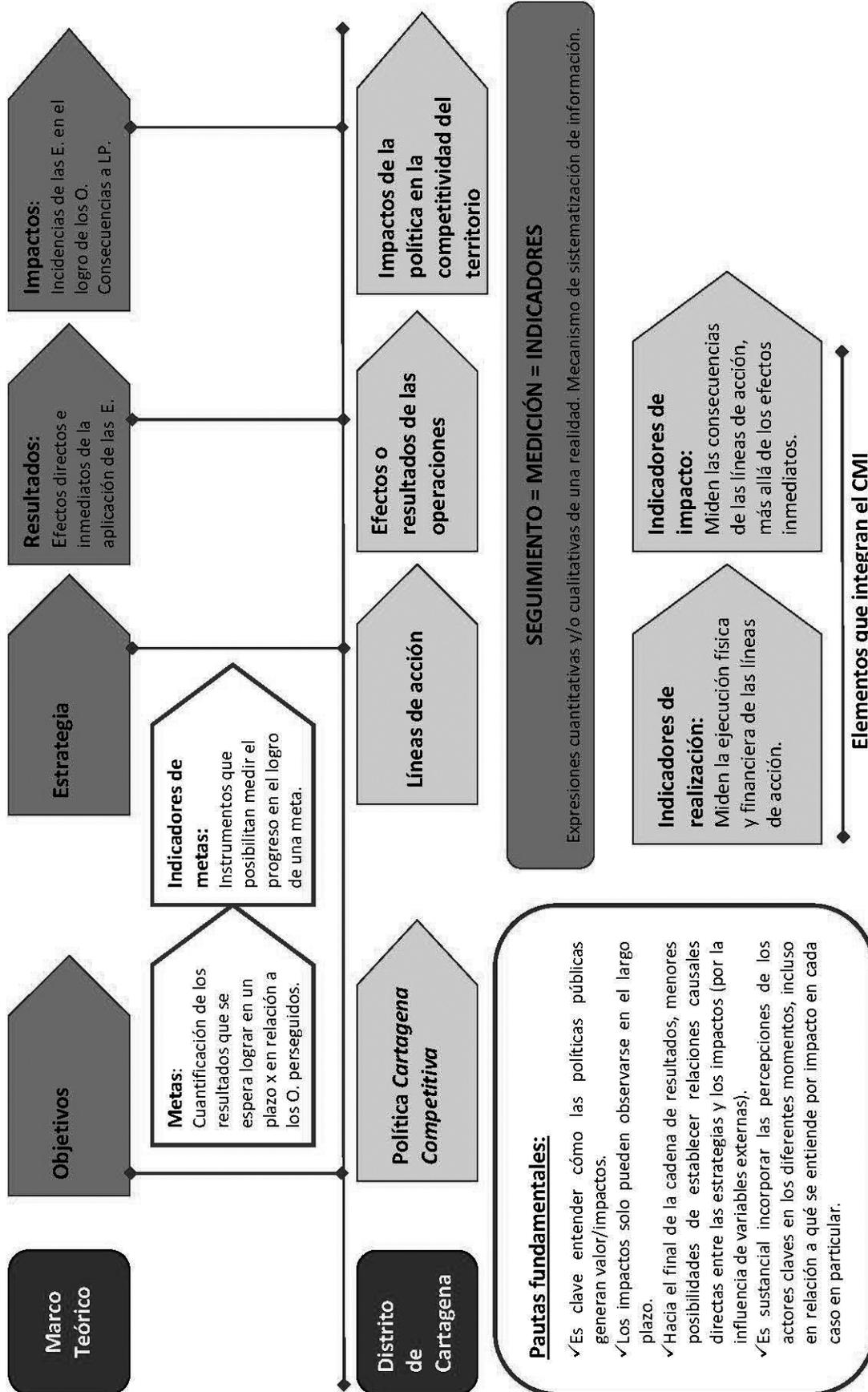
Se considera aquí en detalle solo uno de los problemas estructurales, a modo de ejemplo (Tabla 1). Allí se ofrecen unos resultados esperados y unos indicadores mínimos de producto sugeridos para las líneas de acción antes propuestas.

Se enfatiza que la planificación acabada de una política pública requiere un mayor despliegue analítico del que aquí se ofrece, puesto que se indican tan solo unos lineamientos para el abordaje de las políticas públicas en general, aunque basándose en elementos y características concretas de la realidad de Cartagena. La planificación deberá incluir instancias participativas e instancias de trabajo con expertos para definir exhaustivamente –como se ha venido expresando– la oportunidad, viabilidad y evaluabilidad de las políticas diseñadas.

Entre otras cosas, dicha planificación deberá incorporar indicadores de realización, que se derivan de las actividades concretas definidas para cada programa, tal como se señala en la tabla anterior. Como en este caso, no se definen las actividades sino solo los programas -a los fines del ejemplo- no se proponen indicadores de realización, y -valga la insistencia- los indicadores de resultado sugeridos son aproximados o mínimos y no exhaustivos, ya que de la planificación concreta de objetivos y actividades, emergerá con claridad cuáles son los aspectos incluidos en cada programa definido.

Se espera que estos lineamientos permitan fortalecer a la administración pública de Cartagena en sus competencias para la definición de políticas públicas eficientes y efectivas con capacidad de generar valor público allí donde la ciudadanía lo está demandando. A la vez, este recorrido realizado para Cartagena, se ha hecho pensando en que su metodología pueda utilizarse en otras experiencias de planificación para la sustentabilidad de las ciudades.

Ilustración 7. La cadena de resultados del accionar público: ¿Cómo una política pública genera valor público?



Fuente: Equipo IPREG en base a Porrini, 2015.

Tabla 2. “Cartagena Competitiva” Problemas, Objetivos, Líneas de acción, Resultados Esperados e Indicadores

PROBLEMAS	OBJETIVOS	LÍNEAS DE ACCIÓN	RESULTADOS ESPERADOS	INDICADORES DE PRODUCTO
Los ciudadanos perciben lentitud respecto al control de la brecha social y ven con desconfianza las actuaciones públicas, a pesar de los esfuerzos de modernización de la gestión pública y de fomento a la participación.	A- Disminuir las brechas existentes entre los diferentes sectores de la ciudad en cuanto a desarrollo social, mediante la promoción de la responsabilidad social empresarial (RSE). B- Incrementar la participación de grupos vulnerables y minoritarios en la toma de decisiones públicas, y en la implementación y evaluación de las mismas, mediante la promoción de la responsabilidad social universitaria (RSU).	a- Programa de puesta en valor de la cultura y el espacio público de los barrios de Cartagena. b- Programa de empoderamiento de grupos vulnerables y minoritarios de Cartagena.	Empresas y vecinos articulados en la definición de las prioridades de los barrios. Sectores productivos y sector público implicados en el logro de unas metas ambientales definidas conjuntamente.	Asentamientos informales. Porcentaje de viviendas sin servicios públicos. Porcentaje de sanciones realizadas por control urbano. Índice de Balance de usos de suelo por localidades. Espacio público efectivo por habitante. Déficit de Cobertura de agua potable. Déficit en cobertura de alcantarillado. Viviendas afectadas por las inundaciones. Viviendas con servicio de recolección periódica de residuos sólidos. Déficit de cobertura de energía eléctrica. Incidencia de la pobreza. Coeficiente de Gini. Gini de tierras.
			Grupos vulnerables y minoritarios de Cartagena participando en espacios de toma de decisiones públicas, de su implementación y evaluación. Universidades y organizaciones sociales articuladas en el fortalecimiento de la participación ciudadana.	Índice de Desarrollo Humano. Índice de Gobierno Abierto (IGA). Porcentaje de presupuestos participativos. Sesiones públicas de rendición de cuentas por año. Presupuesto de apoyo a veedurías y Consejo Territorial. Índice de transparencia.

Fuente: Equipo IPREG (2015)

VI. Conclusiones y Recomendaciones

El recorrido propuesto por este trabajo puede resultar de interés para aquellas ciudades puerto de Latinoamérica y el Caribe que procuran la sustentabilidad y la competitividad. Para ello hay que hacer especial referencia a que en el interés por desarrollar a Cartagena como una ciudad sostenible y competitiva, se necesitan de dos factores principales. El primero es el compromiso político con el desarrollo urbano incluido en múltiples niveles. El segundo, es una serie de mecanismos e instituciones para facilitar la inclusión, incluyendo decisiones participativas de política, la rendición de cuentas, el acceso universal a los servicios, la ordenación del territorio y un fuerte reconocimiento de las funciones complementarias del gobierno local en la consecución de un crecimiento inclusivo.

Igualmente hay que tener muy claro que una mala planificación, ausencia de gobernanza efectiva y marcos legales, instituciones frágiles, escasa capacidad de las autoridades legales y falta de un mecanismo de monitoreo sólido son factores que disminuyen la posibilidad de fomentar el desarrollo urbanístico sostenible y competitivo a largo plazo.

Es necesario reflexionar sobre el uso frecuente de la expresión *la competitividad del territorio*, en especial aplicada a las ciudades: La aproximación competitividad – territorio no está resuelta, es decir tiene contradicciones y tensiones sobre los efectos en el desarrollo de una ciudad; aunque algunos autores y promotores de política pública consideran que la ciudad (O la región) compite contra otras ciudades, en especial por captar recursos (financiamiento multilateral, inversiones productivas de agentes externos, flujos de turistas o migración de profesionales calificados, etc), y esta es una idea relativamente aceptada desde el enfoque económico; otros autores proponen no acuñar a estos fenómenos el término competitividad de un territorio, y consideran más bien que existen unos flujos (de carácter relacional y reticular) donde agentes productivos específicos (cadena productiva) establecen conexiones de complementación o de carácter sinérgico para competir por mercados destinos en el comercio internacional, sin que ello implique que estas relacionales son de orden superior a otras relaciones culturales, sociales y ambientales que estructuran también el territorio.

Resulta más asertivo pensar en que hay un territorio (o red de lugares) para la competitividad empresarial por donde fluyen las relaciones comerciales y productivas. La ciudad puede servir para hacer negocios pero ante todo debe servir para vivir bien.

Para el diseño de intervención desde la política pública deben discriminarse los principales problemas a resolver para la ciudad, no es para el denominado clima de negocio y aspectos relacionados, y otro donde necesariamente emergen problemas más complejos (Buen gobierno, inclusión social y laboral, justicia espacial, segregación urbana, entre otros).

Una crítica común de los grupos focales desarrollados hace referencia a la dinámica estatal que privilegió un sistema masivo de buses que después de casi 14 años de construcción, inició operaciones parciales recientemente (Finales de 2015) y adaptó la Avenida Pedro de Heredia, principal vía con flujos tradicionales desde hace más de 70 años, por encima de la lógica de un sistema masivo acuático como eje principal reclamado desde antes que se hablara de Transcaribe en la ciudad. Un riesgo latente de seguir en esta lógica es que para futuras fases el transporte público náutico se tome como peligro latente y vial segrega a los grupos más pobres a la Popa y la zona sur de la ciudad, mientras que encarece sus costos y tiempos de transporte para acceder a las zonas de trabajo (especialmente Centro y Bocagrande).

Mientras no se estandarice el protocolo de intercambio de datos entre las entidades públicas (gobierno abierto) se continuará dificultando desarrollar líneas bases territoriales y comprender mejor los fenómenos de segregación espacial.

Por parte de la Alcaldía se requiere hacer mayor énfasis en estrategias para la utilización de redes sociales para abrir espacios de participación. Así como dar a conocer los canales de participación que ofrece la Alcaldía de Cartagena. Esencialmente, se hace necesario que las políticas públicas sean diseñadas, ejecutadas, monitoreadas y evaluadas no solo con la participación de la población beneficiaria sino también con actores claves objeto de la intervención y ciudadanía en general, sobre todo a lo referido a la democratización de la información.

En concordancia con lo antes expuesto, el presente trabajo es un excelente ejercicio de participación ciudadana dentro de la etapa del diseño de políticas públicas ya que se realizó bajo diversos mecanismos participativos.

En cuanto a los sistemas de M&E, hay que hacer notar que han recobrado una gran importancia a nivel de gobiernos locales como herramientas de mejora continua en las intervenciones públicas, mediante un proceso sistemático sobre el valor de las actividades llevadas a cabo, aprendiendo de ellas para informar las decisiones futuras.

En el desarrollo del presente proyecto se evidenció que el sistema de monitoreo tiene una tendencia a ser confundido con el de evaluación, sin embargo son cuestiones diferentes pero que generan dependencia entre sí. Por lo cual y siendo que el M&E son especialidades independientes que requieren de manejo técnico para llevarlos a cabo, es recomendable que la Alcaldía de Cartagena cree una oficina especializada de M&E dentro de la administración pública como órgano encargado de desarrollar y aplicar metodologías para el monitoreo y evaluación de las intervenciones públicas.

Paralelo a esto, se hace necesario el desarrollo de capacidades técnicas dirigidas a la especialidad del M&E, pero más importante aún es la necesidad de asignación real de recursos para poder llevar a cabo el M&E correspondiente que apoye el desarrollo sostenible y competitivo de la ciudad de Cartagena.

Otro elemento a destacar es que no hay por qué temer a los resultados que puedan derivarse de las evaluaciones, al contrario es una herramienta irrefutable como elemento de mejora continua para dar respuestas eficaces y efectivas de las intervenciones públicas. Esto conlleva a afirmar que todo lo que se realice está en el detalle, es decir algunas evaluaciones hacen amplias declaraciones sobre el “éxito de la evaluación”. Buenas evaluaciones van más allá de esto y se preguntan: ¿qué cambios se produjeron específicamente (tanto positivos como negativos, intencionales o no), cómo y para quién? Se aplica criterios transparentes o estándares para juzgar en qué medida la intervención ha merecido la pena y en esa medida el M&E se han convertido en elementos indispensables para el desarrollo sostenible de las ciudades.

Por otro lado, no hay que pensar que la evaluación solamente nos va a dar resultados positivos, por lo cual hay que tomar en cuenta que los ‘fracasos’ son muy importantes. A veces la evaluación es impulsada por el deseo de demostrar que una intervención se ha realizado correctamente o que vale la pena para justificar gastos, atraer fondos o para que la gestión sea aprobada por parte de la población, sin embargo las evaluaciones casi siempre mostrarán resultados mixtos (éxitos y fracasos) por lo que lograr una comprensión así como compartir lo que no funciona resulta tan importantes como lo que funciona.

Finalmente, se puede observar que el sistema de monitoreo llevado a cabo por gobierno local de Cartagena está arrojando información útil que sirva para llevar a cabo evaluaciones, sin embargo en la práctica hasta el momento no hay evaluaciones como tal que permitan generar evidencias para la toma de decisiones. No obstante, es importante y necesario que se mantengan las políticas de seguimiento y monitoreo de las intervenciones públicas desarrolladas, y que las nuevas intervenciones a implementarse tengan el elemento del monitoreo como parte fundamental de su diseño e implementación, con lo cual creará las bases para poder realizar evaluaciones y así darnos cuenta de lo que está funcionando, lo que no está funcionando y el porqué de cada una de estas.

VII. Bibliografía

- Aeval. (2010). Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas. Madrid. Consultado el 12/03/2013 en: http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos_de_evaluacion.pdf
- Aguilar Villanueva, L. (1996). El estudio de las políticas públicas. México. Ed. Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2010). Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar. Ciudad de México: Fundación Friedrich Nauman para la Libertad.
- Alcaldía de Cartagena de Indias . (2010). Política pública de discapacidad en el Distrito de Cartagena. *Claves para la participación con inclusión social* . Cartagena de Indias.
- Alcaldía de Cartagena de Indias . (2014). Cartagena de Indias Competitiva y Compatible con el Clima. *Plan 4C*. Cartagena de Indias .
- Alcaldía de Cartagena de Indias. (2010). Política pública de juventud en el Distrito turístico y cultural de Cartagena de Indias. *Jóvenes Constructores de ciudadanía*. Cartagena de Indias.
- Amar, P. A. (2010). *Plan Regional de Ciencia, tecnología e innovación, PERCYT 2032*. Cartagena: Universidad Tecnológica de Bolívar.
- Amézquita, J., Ferreyra, I., Luna, R., & Saumeth, L. A. (2015). *Lineamientos de políticas públicas para el desarrollo económico, social y de sostenibilidad ambiental*. Cartagena: Universidad de Crtagena.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). “*Guía metodológica Iniciativas Ciudades Emergentes y Sostenibles*”. Segunda edición. Recuperado el 10 de 10 de 2015, de <http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/iniciativa-ciudades-emergentes-y-soste>.
- Banco Mundial. (2010). *La Formulación de Políticas en la OCDE: Ideas para América Latina. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica América Latina y el Caribe*. BM.

- Ballart, X. (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?* Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Bustelo, M. (2001). Evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los Gobiernos Centrales y Autonómico en España: 1995-1999. *Memoria para optar al grado de doctor*. Madrid.
- Cámara de Comercio de Cartagena. (2011). *Perfil de Competitividad del Departamento de Bolívar*. Cartagena: DNP.
- Casero, J. (2012). Retos de la evaluación de políticas públicas en un entorno de crisis económica. *III Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*, 1-26.
- Centre for International Competitiveness. (2008). *World Knowledge Competitiveness Index 2008*. Cardiff: Centre for International Competitiveness.
- COICIENCIAS, DNP. (7 de Diciembre de 2015). *Política Nacional de Ciencia, tecnología e innovación 2015 - 2025*. Recuperado el 8 de Diciembre de 2015, de [https://www.dnp.gov.co/CONPES/Documents/Pol%C3%ADtica%20nacional%20de%20ciencia,%20tecnologia%20e%20innovaci%C3%B3n%20\(2015-2025\).pdf](https://www.dnp.gov.co/CONPES/Documents/Pol%C3%ADtica%20nacional%20de%20ciencia,%20tecnologia%20e%20innovaci%C3%B3n%20(2015-2025).pdf)
- Cunill Grau, N. (2004). “La democratización de la administración pública – Los mitos a vencer”. En *Política y Gestión Pública*. Buenos Aires. FCE /CLAD.
- Di Virgilio, M. M., & Solano, R. (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Diputación de Sevilla. (s.f.). *Guía de Planificación y Evaluación para Agentes de Desarrollo Local*. Sevilla.
- Dirección nacional de planeación. (2012). *Revisión para el desarrollo integral de las entidades territoriales: plan de desarrollo 2012 - 2015. Guías para la gestión No 4*. Bogotá: Imprenta nacional.
- Favareto, A., & Kleeb, S. e. (2015). Territórios Importam - Bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil . *Revista em Gestao, Inovacao e sustentabilidade*, 14-46.
- Findeter. (2014). *Diamante Caribe Santanderes. Tomo 1*. Bogotá: Editorial Panamericana.
- FUNDACIÓN W. K. KELLOGG (2001). Guía de desarrollo de modelos lógicos. Consultado el 20/06/13 en: http://www.idt.pt/PT/Prevencao/Documents/PIF/guia_ml_es.pdf
- García Sánchez, E., & Kushner, S. (2010). Educación, política y políticas de evaluación educativa. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*(3), 7-15.

- Gobierno Vasco. (s/f). *Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco. Plan de Innovación pública*. . Obtenido de http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-contsepr/es/contenidos/informacion/v2_coordinacion/es_evaluaci/adjuntos/guia_evaluacion_gv_pip.pdf
- González Arencibia, M. (2006). Una gráfica de la Teoría del Desarrollo. Del crecimiento al desarrollo humano sostenible, edición electrónica. Consultado el 30/06/2009 en: www.eumed.net/libros/2006a/mga-des/
- HABITAT. (31 Mayo 2015). *Ciudades inclusivas*. New York: Naciones Unidas.
- IPREG Universidad de Cartagena. (2010). *IDENTIFICACION DE VACIOS, CONTRADICCIONES, LIMITANTES, OPORTUNIDADES Y DEMANDAS DE ACCIONES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL*. Cartagena: Universidad de Cartagena.
- Lindblom, C.e. (1991). El Proceso de elaboración de Políticas Públicas. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Luna, R. (2014). El nuevo paradigma de la evaluación de las políticas públicas. *Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas*, 2(4), 34-48.
- Merino, M. (2007). “La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas” en Papeles de Evaluación 7. Madrid. AEVAL. Disponible en: http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Papeles/
- Nates, B. e. (2013). *Enfoques y Métodos de estudios territoriales*. Manizales: RETEC.
- Norad (1997). El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos. Madrid: Cedeal. Disponible en: <http://latinamerica.dpi.org/documents/NORADManualdeMarcoLogico.pdf>
- Osuna, J. L., & Marquéz, C. (2000). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.
- Osuna, J. L. & Márquez, C. (2004). Guía para la Evaluación de Políticas Públicas. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Disponible en: http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/manualeval.pdf
- PNUD. (1994). Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Cap. 1 Hacia el desarrollo humano sostenible. PNUD.
- Porrini, L. (2015). La cadena de resultados del accionar de la empresa: ¿Cómo la actividad empresarial se traduce en impactos? *En La gestión de impactos de Arcor en el desarrollo local. Marco de referencia teórico-práctico*. Inédito.

- Reboloso, E. et.al. (2008). *Evaluación de Programas de Intervención Social*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Reynoso, C. (2011). *Redes sociales y complejidad*. Buenos Aires: Editorial SB.
- Roth, A.-N. (2009). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Editorial Planeta SA.
- Subirats, J. (2004). *¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público?* Obtenido de http://www.diba.cat/documents/172547/226405/promoeco-descarregues-biblioteca_estrategies-subireva-pdf.pdf
- Subirats, J. et. al. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Madrid: Ariel.
- UN HABITAT. (14 de Julio de 2016). *Iniciativa para la Prosperidad Urbana (CPI) – ONU-Habitat español*. Obtenido de <http://es.unhabitat.org/iniciativas-urbanas/iniciativas-programas/cpi/>

Este documento se desprende del proceso y los resultados relacionados con el convenio interadministrativo desarrollado en 2015 entre la Universidad de Cartagena y la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias, cuyo objetivo era aunar esfuerzos para co-ejecutar las actividades incluidas en el proyecto "Lineamientos para el diseño e implementación de políticas de desarrollo económico, social y de sostenibilidad ambiental del Distrito de Cartagena con enfoque participativo" en el marco de la dimensión de Competitividad del Plan de Desarrollo Ahora si Cartagena y como insumo al Plan de Desarrollo 2015-2019 "Primero la Gente".

El IPREG es el Instituto de Políticas Públicas Regionales y de Gobierno adscrito a la Vicerrectoría de Investigación de La universidad de Cartagena, responsable de articular integralmente con las Unidades Académicas las funciones de docencia, investigación, proyección social, asesoría, consultoría y la internacionalización con las necesidades y problemas del sector público, a partir del desarrollo científico en temas de políticas públicas, gobierno, gestión, formación y capacitación del talento humano.

El Instituto desarrolla tres líneas de investigación: Políticas Públicas y Desarrollo Humano, Democracia, Conflicto y Convivencia, Planificación, Gobierno y Gestión Pública.

Entre sus publicaciones se encuentran:

- Cuadernos de políticas públicas
- Política pública de infancia y adolescencia: retos y oportunidades para el departamento de Bolívar.
- Manual de control social a la gestión pública



**Universidad
de Cartagena**
Fundada en 1827



Acreditación Institucional de Alta Calidad
Resolución 2583 del 26 de febrero de 2014. Ministerio de Educación Nacional