



UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE BOLÍVAR

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS
Y FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS

**ADAPTACIÓN DIVERSA Y APRENDIZAJE SOCIAL EN LA
PLANEACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL**

JUAN CAMILO OLIVEROS CALDERÓN

Tesis para optar por el título de Maestría en Desarrollo & Cultura

Director: Pablo Abitbol

Cartagena de Indias, Colombia

2012

ÍNDICE

PREFACIO	3
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO 1. LA CULTURA COMO CONTEXTO DEL DESARROLLO	11
<i>(La cultura como recurso / la cultura como fin / la cultura como escenario / el desarrollo económico / las instituciones / la cultura)</i>	
CAPÍTULO 2. ELECCIÓN SOCIAL, POLÍTICA PÚBLICA, ADAPTACIÓN DIVERSA Y APRENDIZAJE SOCIAL	21
<i>(Elección social y diseño institucional / política pública / adaptación diversa y aprendizaje social)</i>	
CAPÍTULO 3: EL ASCENSO DEL PLAN DE DESARROLLO	33
<i>(El Plan Nacional de Desarrollo / los planes territoriales de desarrollo)</i>	
CAPÍTULO 4: EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LOS PLANES DE DESARROLLO	41
<i>(Obligatoriedad / voto programático / planeación coordinada / correspondencia / consejos de planeación / formulación / contenido / ordenamiento territorial / evaluación)</i>	
CAPÍTULO 5: ADAPTACIÓN DIVERSA EN LA PLANEACIÓN LOCAL	52
<i>(Evidencia de la ocurrencia de la adaptación diversa)</i>	
CAPÍTULO 6: APRENDIZAJE SOCIAL EN LA PLANEACIÓN LOCAL	57
<i>(Restricciones al aprendizaje social)</i>	
CONCLUSIÓN	63
EPÍLOGO	66
BIBLIOGRAFÍA	67

PREFACIO

La presente tesis es resultado de constantes preguntas y restricciones que he enfrentado como ciudadano y profesional desde regresé a Cartagena de Indias a finales de 2007. Durante ese tiempo he trabajado en el gobierno de la ciudad, enseñado ciencia política y estudiado las relaciones entre el desarrollo y la cultura.

En el sector público observé cómo los programas y proyectos eran concebidos de una manera y luego se implementaban de otra. Allí, me correspondió formular e implementar un programa que se venía realizando por diez años en Bogotá. La empresa contó en su etapa de formulación con la asesoría de dos personas que trabajaron en el programa bogotano, luego, se contrataron profesionales locales con quienes se realizaron algunos ajustes para su implementación local. Un año más tarde, los mismos asesores observaron que los programas eran muy distintos; resultados que Bogotá pretendió en una década se obtenían en Cartagena en meses y resultados que se obtenían fácilmente en Bogotá eran prácticamente imposibles de alcanzar en Cartagena. De manera paralela ingresé a la Maestría en Desarrollo & Cultura, y desde luego, mi mayor interés se centró en qué tanto la cultura incide en la implementación de las políticas públicas y por lo tanto, en el proceso de desarrollo.

En los últimos dos años, luego de dejar el sector público, se profundizó mi vínculo como profesor en el Programa de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Tecnológica de Bolívar; enseñando: Políticas públicas, introducción a la ciencia política, comunicación política, relaciones internacionales, y haciendo seguimiento a las prácticas profesionales.

En el segundo semestre de 2011, en compañía con otros profesores de la Universidad, acompañé al Consejo Territorial de Planeación en la revisión de la

modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial y en la evaluación del Plan de Desarrollo “Por Una Sola Cartagena” 2008 - 2011. De ese acompañamiento surgieron varias de las inquietudes que se encuentran en la tesis y que le proporcionaron a mi interés inicial un caso concreto de estudio; la planeación del desarrollo local por medio de planes de desarrollo.

Así las cosas, la indagación preliminar sobre la planeación local se realizó en el marco del Semillero de Investigación en Políticas Públicas donde estudiantes del Programa de Ciencia Política y Relaciones Internacionales buscaron y leyeron varios planes de desarrollo de entidades territoriales colombianas, y también revisaron la política de planeación local en otros países. Asimismo, la construcción preliminar del marco teórico fue cimentada durante el curso de la maestría en Desarrollo & Cultura: Democracia, desarrollo e instituciones.

Aprovecho estas últimas líneas para expresar mi gratitud con el equipo del Laboratorio Iberoamericano de Investigación e Innovación en Desarrollo y Cultura (L+iD), con Alberto Abello por sus orientaciones y con Pablo Abitbol por la dirección de la tesis.

Cuanto más general y más adaptable sea una idea a una variedad de circunstancias, más probabilidad habrá de que se realice en cierta forma, pero menos probable será que en la práctica surja como se había pensado. Cuanto más se limite y más se restrinja la idea, más probable será que surja como se había pronosticado, pero menos probabilidad habrá de que produzca un impacto considerable.

(Majone & Wildavsky, 1979: 280)

ADAPTACIÓN DIVERSA Y APRENDIZAJE SOCIAL EN LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL

Juan Camilo Oliveros Calderón

Facultad de Ciencias Sociales y Humanas y Facultad de Economía y Negocios
Universidad Tecnológica de Bolívar

INTRODUCCIÓN

Piense por un momento en su futuro y visualice el mejor escenario que considere factible en 15 años. Trate de incorporar todas las dimensiones de su vida, como la profesional, la familiar, la salud, la educación, la económica, la social, entre otras. Probablemente al tener una visión clara y al establecer metas, podrá tomar “mejores” decisiones hoy, mañana, en un año y así en adelante; también podría detenerse a revisar cómo va, cambiar algunas cosas, fortalecer otras y continuar. Llegado el momento sabrá si cumplió su visión y estará en capacidad de establecer la distancia entre su plan y los logros obtenidos. Luego, podrá planear otro escenario e iniciar de nuevo. Ahora piense que nunca ha visualizado su futuro. ¿Cómo tomaría sus decisiones? ¿Qué criterio usaría para cambiarlas o fortalecerlas? Probablemente caería en contradicciones y no tendría manera de evaluar sus logros más allá de cómo se sienta y de difíciles comparaciones con otras personas. Quizá se encuentre en un escenario que considere satisfactorio, así cómo también será posible que no esté muy cómodo con la nueva situación. Tener un plan no garantiza que se cumplirán sus propósitos, pero permite establecer un destino y una ruta.

Vislumbre una ciudad grande o pequeña, da lo mismo, porque ambas requieren una ruta. Al igual que usted, una ciudad con visión y metas puede enmarcar las decisiones

(políticas públicas) y evaluarlas de acuerdo con el propósito planteado, mientras que otras, sin dicha claridad, navegarán a la deriva. Suponga además un país con más de mil ciudades, cada una trazando su plan y cambiándolo simultáneamente cada cuatro años; así ¿cómo armonizar su desarrollo? ¿Cómo encuadrar las decisiones públicas? ¿Cómo evaluar y hacer ajustes? Por último, incorpore en su reflexión que el gobierno central de dicho país tiene su propio plan que también cambia cada cuatro años.

La situación imaginada arriba no es ficticia. En Colombia todas las entidades territoriales y la nación deben elaborar un plan de desarrollo conformado por una parte general de carácter estratégico y un plan de inversiones de carácter operativo¹. Como existen 32 departamentos y 1.102 municipios, más el Plan Nacional de Desarrollo, en el país corren de manera simultánea 1.135 planes y todos cambian cada cuatro años.

Formalmente, ni la Constitución, ni la ley, establecen de manera expresa el objetivo de la adopción de planes de desarrollo. El término “plan de desarrollo” incorpora dos ideas conexas. Una es la relacionada con “desarrollo”, concepto que se abordará más adelante y que por ahora se entenderá como una *situación deseada*, y la otra con “plan” que de acuerdo con la RAE: es un *modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla o encauzarla*. Entonces, al juntar las palabras “plan” y “desarrollo”, se asume que es posible formular una *hoja de ruta que pretende el desarrollo*.

Pero; ¿es el plan de desarrollo efectivamente eso, un “plan” que enmarca una serie de decisiones para conducir a la respectiva entidad al “desarrollo”, o se trata, como se dice de manera coloquial, de un “saludo a la bandera”? Los ejemplos que respaldan una u otra idea abundan. Un funcionario público municipal podría alegar que el gasto de inversión se prioriza teniendo en cuenta el plan de desarrollo y que para hacer un contrato se realiza un estudio de necesidades que se fundamenta en el mismo plan; simultáneamente, un

¹ Constitución Política de 1991, artículos 339 y 341; ley Orgánica del Plan de Desarrollo (ley 154 de 1995).

académico podría evaluar la ejecución de un plan de desarrollo y obtener evidencia sobre el (no) logro de sus objetivos.

El lector tendrá su propia apreciación, que seguramente dependerá de la experiencia y de la información que ha tenido a su disposición. No obstante, para continuar con el trabajo, se asume que:

(i): *El plan de desarrollo es un documento que pretende establecer de manera anticipada un modelo o marco para dirigir y encauzar una entidad territorial hacia una situación deseada.*

(ii): *Las entidades territoriales (gobernaciones y alcaldías) y el gobierno nacional procuran cumplir la Constitución y las leyes.²*

La tesis que se defenderá a lo largo del texto es que ocurre una adaptación diversa en la implementación de la planeación local por medio de planes de desarrollo y por lo tanto, el arreglo institucional resultante en cada entidad territorial importa dado que restringe o facilita el aprendizaje social. En efecto, se trata de un estudio de implementación de política pública que incorpora el contexto cultural aplicado al desarrollo local y que pretende ofrecer elementos para explicar la (no) efectividad de las decisiones ejecutadas en contraste con las que fueron inicialmente concebidas.

Entonces, se analizará cómo la política pública de planeación por medio de planes de desarrollo restringe o facilita el aprendizaje social en las entidades territoriales en condiciones ideales, entendidas estas como que *i* y *ii* son afirmaciones verdaderas. Esas condiciones no siempre se cumplen en la realidad; asunto que esta por fuera del objetivo del presente trabajo. En consecuencia, importará la adaptación de una decisión primaria por medio de decisiones subsecuentes, mas no la transgresión de la decisión primaria.

² El trabajo excluye consideraciones de economía política.

La tesis pretende aportar elementos para futuras discusiones en el país sobre la descentralización, el desarrollo local y regional, el ordenamiento territorial; de manera específica, sobre la planeación y sobre su principal instrumento, el plan de desarrollo. La atención se dirigirá a la planeación y el desarrollo en las entidades territoriales, sin embargo, como el desempeño del todo depende de las partes y asimismo a la inversa, el presente trabajo recae sobre la planeación nacional y el desarrollo de Colombia.

El primer capítulo inicia afirmando que uno de los interrogantes más recurrentes entre los académicos de las ciencias sociales tiene que ver con el comportamiento individual y grupal del ser humano, sus decisiones y la forma en que identifica y responde a los problemas. Aquí se presentarán los aspectos centrales del nuevo institucionalismo, paradigma que centra su mirada en cómo toman sus decisiones los seres humanos, para así realizar una aproximación a las nociones de desarrollo, cultura e instituciones.

En el segundo capítulo se propondrá un esquema analítico para estudiar la cultura como contexto del desarrollo. Para ello, se abordará primeramente la teoría de la elección social como entrada al proceso de diseño institucional, el cual explica la emergencia de las instituciones formales. Interesará cómo una decisión primaria, que establece los objetivos a largo plazo, es implementada luego por decisiones subsecuentes; por ello, se adentrará en los conceptos de política pública y gobernanza, entendiendo que en el proceso de implementación opera la adaptación diversa. Se explicará cómo el aprendizaje social puede reducir la brecha entre la decisión primaria y las decisiones subsecuentes implementadas.

Como ejemplo aplicado del esquema analítico propuesto, en adelante se analizará la política pública de planeación en Colombia por medio de planes de desarrollo, explorando la ocurrencia de la adaptación diversa y analizando si el arreglo institucional restringe o facilita el aprendizaje social en las entidades territoriales.

En efecto, entendiendo que el plan de desarrollo es una institución formal, en el tercer capítulo se entrará en un primer momento a explicar los orígenes del Plan Nacional

de Desarrollo, para luego realizar un ejercicio similar con los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Se expondrá la revisión de acuerdo con las dos grandes etapas en la planeación del desarrollo en Colombia propuestas por López (2003), la primera que comienza con la llegada de la misión del Banco Mundial en 1949 (primera misión internacional del Banco) y termina al inicio de la década de los años noventa; la segunda etapa se identifica a partir de las reformas estructurales de la Constitución Política de 1991 hasta la actualidad.

Ahora bien, el arreglo institucional actual, el cual está inmerso en la segunda etapa, se presentará en el capítulo cuarto. Así, se describirán las reglas de juego formales que rigen para la implementación de la política pública de planear con planes de desarrollo y que tienen relevancia para analizar tanto la ocurrencia de la adaptación diversa como el aprendizaje social.

En el quinto capítulo se explicará la ocurrencia de la adaptación diversa en la planeación del desarrollo local, se ofrecerá evidencia preliminar al respecto y se propondrán estudios que la amplíen.

Presentando que la ocurrencia de la adaptación diversa en la formulación de los planes de desarrollo tiene implicaciones en el aprendizaje social de las entidades territoriales, en el sexto capítulo, se expondrán las características del arreglo institucional, que se presenta en el capítulo cuarto, que inciden (facilitan o restringen) el aprendizaje social en las entidades territoriales.

Por último, se expondrá una conclusión sobre la ocurrencia de la adaptación diversa en la implementación de la política pública de planeación local por medio de planes de desarrollo y sobre la incidencia del arreglo institucional resultante en el aprendizaje social. Luego se realizarán invitaciones finales para aquellas personas que de una u otra manera participan o se interesan por el desarrollo local de Colombia.

Capítulo 1:

LA CULTURA COMO CONTEXTO DEL DESARROLLO

Uno de los interrogantes más recurrentes entre los académicos de las ciencias sociales tiene que ver con el comportamiento individual y grupal del ser humano, sus decisiones y la forma en que identifica y responde a los problemas. De hecho, un aspecto central de ese interés pasa por preguntarse: ¿Qué es cultura? ¿Cómo se producen los cambios culturales? ¿Cuál es el impacto de la cultura en las decisiones individuales o de grupo? ¿Por qué un determinado grupo de personas responde a una problemática, aparentemente similar, de distinta manera? ¿Cómo influye el contexto cultural al momento de establecer normas formales, como la constitución, la ley o los contratos? ¿Cómo inciden las normas formales en la cultura? Sin duda, entender la dimensión cultural es esencial para la comprensión de la idea de futuro en una sociedad determinada y el camino que se plantea dicha sociedad para realizarla.

Existen diferentes aproximaciones desde distintas disciplinas y subdisciplinas al concepto de cultura. Sin embargo, se acepta ampliamente que el concepto de cultura ha sufrido cambios substanciales. Para Rey (2008: p. 1) la cultura se ha apartado de su asimilación inicial a las bellas artes, las humanidades y el folclore (su relación con el pasado) para ampliarse hacia otras expresiones como las industrias creativas, las nuevas tecnologías, la producción de sentido de sectores sociales emergentes o los movimientos socioculturales. Para Romero (2005: p. 30) lo cultural también se trata del derecho de colectivos a tener una visión propia del desarrollo, permitiéndoles a los pueblos de un determinado territorio compartir el caudal constituido por el patrimonio del pasado, la experiencia del presente y la expectativa del futuro. Por su parte, Rausell (2007: p. 41) considera que es precisamente la auto concepción cultural la que define los objetivos a largo plazo y las esperanzas de un grupo social por lo que la concepción del desarrollo sólo puede ser entendido en un contexto social estructurado cuyas aspiraciones últimas sean precisamente mejorar su red

de relaciones culturales; así, no es posible visualizar el desarrollo de una comunidad sin tener en cuenta la concepción de sus objetivos a largo plazo.

Con las anteriores y otras aproximaciones más, la cultura queda esparcida en una amplia gama de esferas. No obstante, es evidente el interés creciente por la relación de la cultura con el desarrollo, desde el aporte de las industrias creativas al crecimiento de la economía, hasta la concepción de la libertad cultural como objetivo mismo del desarrollo. Recientemente, Abello, Aleán y Berman, (2012: pp. 78, 79) en un esfuerzo por organizar la comprensión de dicho vínculo, propusieron tres tipos fundamentales de relación entre la cultura y el desarrollo, los cuales se detallan a continuación:

a) La cultura como recurso.

Entender la cultura como recurso es reconocer el papel que juega el sector cultural en el desarrollo, de manera tal que puede calcularse, por ejemplo, el peso de las industrias creativas en la producción nacional (PIB/PNB) y su aporte al crecimiento económico de un país. Así, la cultura es tan importante como la minería, el turismo, el comercio, los servicios, la agricultura, entre otros. Las preguntas desde esta visión tienen que ver con la cuantificación de su peso, cuáles industrias deben tenerse en cuenta en dicho cálculo y cuáles no, cómo aumentar la oferta del sector, cómo crear demanda de bienes y servicios culturales; inclusive, se han realizado estudios que pretenden calcular el valor económico de los festivales, eventos culturales y del idioma español como activo cultural.³ Adicionalmente, dentro de este tipo de relación se incluyen todas aquellas miradas que entienden la cultura como medio para un objetivo determinado que va más allá de lo económico. El uso de la

³ Ver: García, Alonso, y Jimenez. (2007).

cultura con propósitos políticos, como usar mimos para enseñar a los conductores y peatones las normas de tránsito⁴, hace parte de esta mirada.

b) La cultura como fin.

Entender la cultura como fin del desarrollo es reconocer las libertades culturales como objetivo mismo del desarrollo. Para Sen (1999: pp. 34-35) el éxito de una sociedad debe evaluarse por la expansión de las libertades individuales, donde debe prestarse especial atención a aquellas capacidades de las personas que le permiten llevar a cabo la vida que valoran y que tienen razones para valorar. Así, y de acuerdo con el Informe sobre Desarrollo Humano 2004, donde: “la libertad cultural consiste en ampliar las opciones individuales y no pretende preservar valores ni prácticas como un fin en sí con una lealtad ciega a las tradiciones” (PNUD, 2004: p. 4) y entendiendo que la cultura no es un conjunto estático de valores y prácticas, dado que se recrea constantemente en la medida en que las personas cuestionan, adaptan y redefinen sus valores y prácticas ante el cambio de la realidad y el intercambio de ideas (p. 4), Se entiende entonces que el crecimiento económico no es suficiente sin desarrollo humano y que este incluye la consecución de libertades y derechos culturales. Visto desde Sen, la libertad cultural tiene un papel tanto constitutivo como instrumental en el desarrollo.

Las preguntas desde esta visión tienen que ver con cómo ampliar las libertades culturales, cuáles son los derechos culturales que deben ser garantizados y hasta dónde llega la libertad cultural en contraste con qué definir como derechos culturales. Dentro de este tipo de relación se incluyen todas aquellas miradas que entienden la cultura como fin

⁴ El uso de la cultura como recurso en políticas públicas puede leerse en Murrain (2009). Allí el autor explica el concepto de agencia cultural y cita a Sommer, Contreras, Gessa, Gómez L., Gómez N. y Pintan, quienes definieron la agencia cultural como: “un término que hemos propuesto desde los Estados Unidos para dar nombre a una práctica, quizá más reconocible en América Latina que en los Estados Unidos, que tiene sus agentes por todas partes del mundo y que todavía no ha entrado en los ámbitos universitarios como tema legítimo, productivo, promovido. Y es el aporte que hacen las artes, incluyendo las artes de interpretación, al civismo cotidiano que no tiene necesariamente un proyecto político particular, sino el efecto de desarrollar una esfera pública, densa, rica, contradictoria y dinámica. El arte hace eso”.

mismo del desarrollo, por lo tanto, interesa el cómo solucionar los conflictos que se generan cuando cierta idea de desarrollo de encuentra con otra idea de desarrollo y la manera de inclusión de las minorías étnicas, culturales, políticas, entre otras.

c) La cultura como escenario.

El tercer tipo de relación entiende el contexto cultural como el escenario del desarrollo donde las particularidades culturales de un determinado grupo social varían respecto a otro grupo social partiendo incluso de la misma diversidad a su interior, por tanto, el contexto condiciona el proceso de desarrollo. Así, un mismo modelo de desarrollo puede funcionar en un país y no en otro, incluso puede ser apropiado para una región y no tanto para otra dentro de un mismo país. Por lo tanto, es evidente que comprender el contexto cultural importa y mucho. Para efectos del presente trabajo, la relación que interesa entre cultura y desarrollo es esta última.

Así las cosas, ¿Cómo entender la cultura como contexto del desarrollo? Y ¿Cómo hacer que dicho entendimiento sea operativo para estudiar las particularidades del contexto? El presente capítulo inició afirmando que uno de los interrogantes más recurrentes entre los académicos de las ciencias sociales tiene que ver con el comportamiento individual y grupal del ser humano, sus decisiones y la forma en que identifica y responde a los problemas. Seguidamente se indicó que un aspecto central de ese interés pasaba por preguntarse: ¿Qué es cultura? ¿Cómo se producen los cambios culturales? ¿Cuál es el impacto de la cultura en las decisiones individuales o de grupo? ¿Por qué un determinado grupo de personas responde a una problemática, aparentemente similar, de distinta manera? ¿Cómo influye el contexto cultural al momento de establecer normas formales? Y ¿cómo inciden las normas formales en la cultura? De manera preliminar, para responder estas preguntas, a continuación se presentarán los aspectos básicos del nuevo institucionalismo, paradigma que centra su mirada en cómo toman sus decisiones los seres humanos, para así realizar una aproximación a las nociones de

desarrollo, instituciones, y luego, en el siguiente capítulo, proponer una explicación a relación cultura - desarrollo.

El desarrollo económico.

Aunque en la introducción se entendió desarrollo como una situación deseada, es necesario precisar que dicho concepto, al igual que el de cultura, ha sido discutido y entendido desde diversas aproximaciones académicas.⁵ Ahora bien, desde la economía, la pregunta inicial al respecto fue formulada por Adam Smith (1776): ¿Qué causa la riqueza de las naciones? Pues bien, Smith encontró que aquello que genera riqueza en una sociedad es su capacidad para captar las ganancias del intercambio, por lo cual, a mayor intercambio habría mayor posibilidad de captar ganancias.

En 1991, Douglass North retoma la pregunta de Smith, agregando una nueva: ¿Por qué hay tanta diversidad de caminos en el desarrollo económico? Es evidente para North que la capacidad de captar las ganancias del intercambio varía de una sociedad a otra, así que se hace una nueva pregunta: ¿Qué hace que una sociedad intercambie más fácil que otra? Para responder este último interrogante, North (1991) dirá que son las instituciones las que facilitan o dificultan el intercambio, por lo tanto, dependiendo de las reglas de juego que se establezcan en una sociedad se determinará su capacidad de captar las ganancias del intercambio, teniendo entonces un mayor o menor desempeño económico. Las instituciones, entendidas como reglas de juego, disminuyen la incertidumbre sobre el comportamiento de las personas, por lo tanto reducen los costos de transacción. En una

⁵ El desarrollo como discurso, acaparó hasta hace dos décadas el crecimiento económico visto como un aumento paulatino de la producción de un país, y en su momento generó la concepción de un tercer mundo o países en vía de desarrollo, frente a un primer mundo desarrollado. Escobar, A. (1995) entendió el desarrollo como un conjunto de ideas y prácticas de un grupo específico, utilizado para legitimarse unos frente a otros; por lo tanto, el desarrollo sería nada más que un mecanismo de expansión de lo occidental, de una búsqueda insaciable por “modernizar” todo, sin pensar en cuestiones de identidad o preservación cultural, soberanía, auto-determinación y otros temas similares.

sociedad donde hay elevados costos de transacción se requiere invertir demasiados recursos para obtener información y proteger los derechos de propiedad, lo cual aumenta el costo de las transacciones y disminuye la capacidad de esa sociedad para obtener ganancias del intercambio.⁶

*Las instituciones.*⁷

Mantzavinos (2001), entiende las instituciones como reglas sociales normativas que se refuerzan por el poder de coerción del estado (instituciones formales) o por otras agencias de refuerzo que hacen parte de la interacción humana (instituciones informales). Para el mismo autor (2011), en la interacción humana se generan problemas de cooperación y problemas de coordinación. Los problemas de cooperación surgen cuando los intereses de las personas entran en conflicto y tienen una solución de tipo contractual que requiere, por lo general, de un tercero para su implementación⁸; por otra parte, los problemas de coordinación surgen cuando los intereses de las personas confluyen y tienen una solución de tipo convencional que se implementa sin que sea necesaria la mediación de un tercero. En otras palabras, las instituciones son soluciones a problemas de cooperación y a problemas de coordinación que demarcan el contexto en el que juegan los jugadores.

⁶ Recientemente, Acemoglu y Robinson (2012) proponen que el éxito o el fracaso de los países depende de las instituciones inclusivas o restrictivas que se generen a su interior.

⁷ Aquellas personas que no están familiarizadas con los términos del nuevo institucionalismo suelen usar la palabra institución para referirse a aspectos como la familia, la universidad, la empresa, el colegio, el estado, entre muchas otras. Coleman (1990) distingue las diferencias entre instituciones y organizaciones, de tal manera que, las instituciones son las reglas de juego y las organizaciones son los actores corporados que interactúan con las instituciones en búsqueda de lograr objetivos comunes.

⁸ En teoría de juegos el problema de cooperación es representado como un dilema de prisionero donde dos jugadores tienen un incentivo fuerte para aprovecharse el uno del otro. Si ambos cooperan entre sí (no se delatan) la pena que cumplirán ambos es inferior a la que cumplirían si ambos se delatan; entre tanto, si uno delata y el otro coopera (no delatando) la pena de quien delata sería mínima y la del delatado mucho mayor.

Para Mantzavinos (2011: p. 401), la mente humana está lejos de poder realizar todos los cálculos necesarios para resolver los problemas que surgen de la interacción diaria con otras mentes humanas, pues tiene una capacidad cognitiva limitada, por lo cual “todo individuo moviliza su energía solo cuando aparece un nuevo problema, y sigue una rutina cuando clasifica una situación problemática como familiar”, así los seres humanos evitan realizar cálculos innecesarios y se concentran en resolver adecuadamente nuevos problemas que emergen del contexto tanto natural como sociocultural. Las instituciones le facilitan la decisión al individuo dado que este adopta reglas para solucionar los problemas.

Ahora bien, ¿cómo surgen las instituciones? Mantzavinos considera que las instituciones emergen por un proceso deliberativo o de manera espontánea por un proceso evolutivo, es decir, “como producto de la acción colectiva o como producto de la interacción social” (2011, p. 402). Así, las instituciones formales, como la constitución, la ley, u otro tipo de norma promulgada, que por lo general resuelven problemas de cooperación, son diseñadas deliberadamente; por su parte, las instituciones informales no son promulgadas como tal, sino que surgen de un proceso no intencionado. Por tanto, las instituciones formales pueden ser objeto de diseño, por ejemplo, como producto de un proceso político enmarcado en la democracia; mientras que las instituciones informales no pueden ser diseñadas.

De acuerdo con Mantzavinos (2001), las instituciones informales se clasifican en convenciones, reglas morales y normas sociales. A continuación se explicará cada una de acuerdo con el planteamiento del autor.

1. Las *convenciones* solucionan problemas de coordinación y tienen un refuerzo automático, dado que ningún individuo tiene incentivos para incumplir una regla que todos siguen. Ejemplos clásicos de convención son el conducir por la izquierda o por la derecha, el lenguaje, el dinero, entre otros.

2. Las *reglas morales* solucionan problemas de coordinación que se presentan en toda sociedad y tienen un refuerzo al interior del individuo. Las reglas morales importan en la medida en que sean seguidas por un buen grupo de personas de un determinado grupo social y se infieren al observar sus comportamientos. La gente actúa moralmente pensando que así se cumple con un deber más que comprendiendo que se encuentra resolviendo un problema social. Son ejemplos de reglas morales el decir la verdad, respetar a las personas o cumplir las promesas.

3. Las *normas sociales* solucionan problemas de coordinación propios del contexto y son reforzadas por otros individuos del grupo. La gente cumple las normas sociales para evitar la sanción por parte de otras personas o para que esas otras personas le reconozcan el cumplimiento de la norma. Una manera para identificar las normas sociales es pensar en aquello que hace cuando nadie ve y que nunca haría si otros vieran o viceversa.

La cultura.

Presentada la definición de instituciones formales e informales desde el nuevo institucionalismo; y considerando que Duverger (1983, p. 106) entendió la cultura como un conjunto coordinado de maneras de actuar, de pensar y de sentir, constituyendo los roles que definen los comportamientos esperados de una colectividad de personas; y que Geertz (1992) la definió como un sistema de concepciones expresadas en formas simbólicas por medio de las cuales la gente se comunica, perpetúa y desarrolla su conocimiento sobre las actitudes hacia la vida. ¿Cómo definir cultura? El presente trabajo pretende, sin la intención de negar a Duverger o a Geert, sino con el ánimo de operacionalizar el concepto de cultura, que el nuevo institucionalismo posibilita una definición de cultura que viene acompañada de un marco teórico que permite construir esquemas analíticos.

En consecuencia, anteriormente se afirmó que una institución informal resuelve problemas de coordinación entre los individuos. En la teoría de juegos se representa esta situación como un juego de coordinación donde dos individuos tienen un mismo interés pero deben coordinar dado que hay más de un equilibrio posible. Por ejemplo, pueden coordinar manejando ambos por la izquierda o manejando ambos por la derecha.⁹ Ahora bien, Schelling (1959) encontró que si bien un juego de coordinación pura no tiene solución matemática, dado que hay dos equilibrios de Nash¹⁰ (daría lo mismo si es por la izquierda o por la derecha), en la vida real la gente coordina, a lo Schelling denominó equilibrio de punto focal.¹¹ Entonces: ¿Por qué se generan los equilibrios de punto focal? Schelling propuso que hay coordinación gracias a la cultura.

Ahora, sin caer en la discusión si la cultura es la que permite coordinar o si es la posibilidad misma que tienen los seres humanos de coordinar la que genera cultura, North (1990), Mantzavinos. (2001) y Abitbol (2005) entre otros, asimilan a la cultura con las instituciones informales, llámense convenciones, reglas morales y normas sociales. Por lo tanto, en adelante se entenderá cultura como instituciones informales.

En efecto: ¿Cómo emergen las instituciones informales? Pues bien, se presenta un proceso evolutivo que hace emerger cierto tipo de instituciones y cuyo mecanismo de transmisión se da bien sea a través de la adaptación del ser humano a un contexto¹² o a través de un aprendizaje social producto de múltiples ensayos de soluciones posibles frente a problemas sociales de coordinación generados en la interacción humana. De forma que, al enfrentarse a una nueva situación problemática, el individuo busca en su experiencia y

⁹ En teoría de juegos, este caso se conoce como juego de coordinación pura: Si no hay coordinación ambos jugadores pierden (se estrellan), por lo tanto la única salida es coordinar (por la derecha o por la izquierda).

¹⁰ El equilibrio de Nash es aquel donde ambos jugadores cooperan pero no necesariamente en el punto óptimo. En el dilema del prisionero, el óptimo es que ambos jugadores cooperen entre sí (no delatándose), sin embargo, es común observar que ambos jugadores terminan no cooperando (delatando); ese equilibrio no óptimo es el de Nash.

¹¹ El equilibrio de punto focal es aquel en donde realmente coordinan las personas.

¹² Ver: Dawkins (1985).

conocimiento una nueva solución de acuerdo con soluciones a problemas similares que ha resuelto anteriormente, y luego, esa solución es copiada por otros individuos, emergiendo así una nueva institución informal.¹³

Axelrod (1984) encontró argumentos para afirmar que la cultura también puede facilitar la resolución de problemas de cooperación. ¿Cómo? Cuestionando la solución hobesiana al problema de cooperación humana, donde se requería un estado (Leviatán) que protegiera a los individuos unos de otros, Axelrod encontró, haciendo simulaciones computarizadas, que si el juego se repite constantemente los individuos aprenden a cooperar; así la cooperación humana sin estado es posible cuando se genera una cultura particular, la del intercambio de beneficios¹⁴.

Para terminar, vale la pena cerrar el capítulo regresando a las preguntas planteadas al inicio. En efecto, se ofreció la definición de cultura como instituciones informales, las cuales cambian por evolución y aprendizaje social; también se mostró que las instituciones informales pueden facilitar la cooperación por vía del aprendizaje social, lo cual agrega la posibilidad de que el contexto cultural incida en el proceso deliberado que genera las instituciones formales.

¹³ Ver: Goodin (2003).

¹⁴ El intercambio de beneficios tiene que ver con la posibilidad de recibir algo a cambio de dar.

Capítulo 2:

ELECCIÓN SOCIAL, POLÍTICA PÚBLICA, ADAPTACIÓN DIVERSA Y APRENDIZAJE SOCIAL

En el capítulo anterior se presentó una definición que la asimila cultura con las instituciones informales, se afirmó que estas instituciones cambian por evolución o aprendizaje social. También se dijo que el contexto cultural, entendido como el entramado de instituciones informales, incide en el proceso deliberado de diseño institucional que genera las instituciones formales,¹⁵ dado que las instituciones informales pueden facilitar o impedir la cooperación por vía del aprendizaje social. Además, se mencionó que un cambio en las instituciones formales genera un nuevo contexto al que el individuo deberá adaptarse.

En efecto, en el presente capítulo se propondrá un esquema analítico que explique cómo la cultura incide sobre el desarrollo. Para ello, se abordará primeramente la teoría de la elección social como entrada al proceso de diseño institucional que explica la manera como emergen las instituciones formales; posteriormente se presentará el concepto de política pública, que relaciona la intencionalidad de diseñar instituciones formales con el desarrollo, entendiendo que se presenta un proceso donde una decisión primaria es implementada luego por decisiones subsecuentes y que además, en dicho proceso opera la adaptación diversa. También se explicará cómo el aprendizaje social puede reducir la brecha entre la decisión primaria y las decisiones subsecuentes implementadas.

Elección social y diseño institucional.

¹⁵ Abitbol, P. (2005) entiende diseño institucional como la creación o la transformación intencional de reglas de comportamiento individual en situaciones de interacción estratégica.

Desde 1950, momento en el que Kenneth J. Arrow encuentra, por medio de su teorema de la imposibilidad,¹⁶ que no es posible que las sociedades tomen decisiones racionales, aún teniendo en cuenta que los individuos que la conforman toman decisiones individuales racionales, un importante grupo de académicos intentaron sin éxito encontrar una solución al teorema de Arrow distinta a la dictadura. Hasta hace poco más de una década, se consideraba que: “Solo una dictadura evitaría las inconsistencias, pero esa situación, involucraría (...) un sacrificio extremo de las decisiones participativas (...) y una insensibilidad hacia los intereses heterogéneos de una población diversa”. (Sen, 1999a: p. 3)

Amartya Sen, en su discurso de aceptación del premio Nobel de economía (1999a), ofreció una solución. Considerando que para Arrow la democracia tenía que ver simplemente con el ejercicio del voto más no con la discusión entre los individuos sobre la razón de la elección, afirmó que era posible la elección social racional, en la medida que, cada individuo incluyera en su visión, una evaluación entre los deseos propios de la libertad personal que posee y el deseo de satisfacción general, de manera que, cada individuo puede llegar a sacrificar, en algún grado, sus deseos propios a cambio de la satisfacción general. En palabras de Sen:

Una resolución satisfactoria de esta imposibilidad debe incluir una visión que evalúe las prioridades aceptables entre libertad personal y deseo de satisfacción general, y debe ser sensible a la información relacionada a los canjes entre ésta y aquella que los mismos individuos están dispuestos a aceptar. (Sen, A., 1999a: p. 19)

Arrow (1950: p. 188) consideraba que (en algunas sociedades) las decisiones adoptadas eran resultado de un conjunto muy amplio de reglas tradicionales para la

¹⁶ Arrow propone, de manera analítica y usando notación matemática, que no es posible que las sociedades tomen decisiones racionales aún considerando que todos los individuos que la conforman piensan racionalmente. Ver: Arrow (1950).

elección social. En efecto, existe un contexto cultural que incide en el tipo de instituciones formales que elige una sociedad. Así las cosas, una interpretación sobre la posibilidad de la elección social, es que, es factible gracias a las instituciones informales.

Ahora, teniendo en cuenta que las instituciones formales son producto de la elección social, el proceso mediante el cual emergen es diseñado de manera deliberada (hay una intención). Esto es, que de alguna manera, las sociedades han establecido reglas de juego políticas para elegir, crear o modificar, las instituciones formales que le regirán, por ejemplo, para la promulgación de una constitución, legislar y para la toma de decisiones por parte de organizaciones gubernamentales (políticas públicas).¹⁷

Política pública.

A diferencia del idioma español, donde la semántica de la palabra “política” es amplia y denota significados diversos, en inglés existen tres términos distintos que denotan “política”. *Politics*, se refiere a la búsqueda y mantenimiento del poder, mientras que *Polity*, se refiere a la organización política de un territorio y, *Policy*, se refiere a una directriz para alcanzar unos objetivos previamente acordados.¹⁸

Así las cosas, ¿Cómo entender la palabra “política pública”? Al respecto se considera que, si bien:

...los idiomas de raíces latinas no ofrecen una distinción terminológica y clara en la materia. Tienden entonces a enfatizar en la estrecha relación existente entre esas tres actividades. Sin

¹⁷ Para Abitbol (2005) “la definición *ideal* de diseño como “creación o transformación intencional” no admite el carácter colectivo, político, social, de cualquier proyecto *real* de diseño. Como solución, se podría definir de entrada al diseño en general como una empresa colectiva, sujeta a los procesos de selección política y social a los cuales está sujeto el diseño institucional.”

¹⁸ La diferencia entre *politics*, *polity* y *policy* se encuentra en Salazar, 2012 pp. 307 - 309.

embargo, el concepto español de “política pública” traduce perfectamente el concepto inglés de *public policy*.. (Roth, 2010: p. 19)

Entonces: ¿Qué es política pública? Roth (2002, p. 27) citándose (1999, p.14) la definió como:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.

Por su parte, Abitbol (2005) citando a Dixit (1996) precisó política pública como la definición gubernamental de reglas de asignación de recursos. Entonces, haciendo una conexión entre ambas ideas, se entiende por política pública la definición, por lo menos parcialmente, de reglas para la asignación de recursos (medios y acciones que no se refieren exclusivamente a los asuntos presupuestales), por parte de una organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática, de acuerdo con uno o varios objetivos considerados necesarios o deseables. (Dixit, 1996) (Roth, 2002) (Abitbol, 2005)

En efecto, la política pública es una institución formal o un conjunto de ellas. No obstante, la definición de política pública mantiene tres aspectos que deben ser expuestos con mayor detalle. El primero se relaciona con la definición de los objetivos considerados necesarios o deseables, el segundo, con la orientación del comportamiento de los actores individuales o colectivos por parte de una organización gubernamental, y el tercero con la percepción de la situación insatisfactoria o problemática.

La definición de objetivos así como la percepción de los problemas (primero y tercero) tienen que ver con el diseño deliberado de instituciones formales que se da en un

contexto cultural determinado o entramado de instituciones informales. En efecto, para un determinado grupo social, un objetivo puede ser distante respecto al que se ha planteado otro grupo, de igual forma, la manera en que se percibe un problema puede cambiar de un país a otro, de una ciudad a otra, de un estrato social a otro, de un gobierno a otro. Por lo tanto, el establecimiento de objetivos deseados, entendidos como el “deber ser”, partiría del arreglo institucional existente sobre las situaciones que son entendidas como problemáticas, “el ser”, y de allí, surgirían las alternativas que son consideradas como soluciones para dicho arreglo.

La orientación del comportamiento de personas u organizaciones, por parte de una organización gubernamental (segundo), es producto del nuevo contexto generado a partir de un cambio en las instituciones formales, por lo cual, y como ya se ha dicho, tanto el individuo como la organización, se adaptan.

Así las cosas, ¿Las decisiones las toman exclusivamente las organizaciones públicas? Harold Lasswell entendió el proceso de toma de decisión como jerárquico y de arriba hacia abajo “Top-Down”, lo cual se entendería como un proceso de diseño institucional excluyente, donde quienes toman las decisiones no son quienes se encuentran más cerca a los problemas. Sin embargo, el arreglo institucional establece unas reglas de juego para la toma de decisiones políticas. En la democracia representativa¹⁹, las personas eligen entre varios candidatos a unas cuantas personas para que tomen decisiones por ellas, por lo cual habría entonces una elección social de los representantes que participarían en el proceso político que genera las instituciones formales.

No obstante, la democracia representativa tal y como fue descrita se encuentra en crisis. Ha tomado fuerza la idea que el gobierno, entendido acá como organizaciones

¹⁹ Para mayor precisión, G. Sartori (1999) explicó que: “La diferencia básica entre una democracia directa y una democracia representativa es que en esta última el ciudadano sólo decide quién decidirá por él (quién le representará), mientras que en la primera es el propio ciudadano quien decide las cuestiones: no elige a quien decide sino que es el decisor.

públicas, no es suficiente para conducir a una sociedad a la situación ideal, por lo que se requiere la inclusión de otras organizaciones y nuevas dinámicas para el gobierno. Además, las nuevas tecnologías, como Internet, amenazan el arreglo institucional política actual.²⁰

Adaptación diversa y aprendizaje social.

En el primer capítulo se afirmó que existe un proceso que hace emerger cierto tipo de instituciones y cuyo mecanismo de transmisión se da bien sea a través de la adaptación del ser humano como respuesta a un contexto, o a través de un aprendizaje social, ambos procesos evolutivos. De esta manera, la adaptación diversa se entiende como la respuesta a un arreglo institucional dado (contexto);²¹ y el aprendizaje social como producto de múltiples ensayos y errores frente a la resolución de problemas sociales.

Así las cosas, para explicar la adaptación diversa y el aprendizaje social, entiéndase que existen dos procesos de implementación de la política pública:

²⁰ Subirats (2012, 30 de noviembre) consideró que: “Internet ha reforzado el papel de la sociedad civil (aumentando las oportunidades pero también los niveles y formas de compromiso cívico), al tiempo que la ha fortalecido (al favorecer una mayor capacidad de auto-organización e incrementar su efectividad). Todo ello implica un cambio en el rol de la sociedad civil, pasando de una base más centrada en el opinar/deliberar a una más propicia y encaminada al hacer/implementar. Internet puede favorecer una mayor cooperación social en la resolución de problemas o necesidades comunes, sin que sea tan necesario el contar con intermediaciones institucionales consideradas hasta ahora como imprescindibles. Lo que, de irse confirmando ese proceso, ello conllevaría una menor centralidad institucional en los procesos de policymaking”.

²¹ De Millar explica que recurrir a la noción de aprendizaje ofrece dos posibilidades de enriquecimiento del análisis de la acción pública. Permite ampliar la lectura reintroduciendo la cuestión del saber y el uso de la información en la conducción de los programas gubernamentales. Es así, por ejemplo, como el cambio de política pública no se debe simplemente a las relaciones de fuerza entre los actores, sino que igualmente puede resultar de la introducción de nuevas informaciones, de la percepción de acciones pasadas (exitosas o fracasadas), de nuevas ideas o de cambios en el ambiente de la política pública. Pensar en términos de aprendizaje, conduce también implícitamente a reubicar la acción en una temporalidad y a analizar cómo los individuos perciben los efectos y los resultados de las políticas anteriores, y cómo ellos intentan modificar el curso de la acción pública. (De Millard, 2006: p. 69)

Uno de ellos es la serie de eslabones causales inicialmente percibida, formalmente delimitada, y presuntamente esperada, requerida para que produzca un resultado conveniente. El otro es el inesperado nexo de causalidad que se desarrolla realmente en el curso de la implementación. (Browne & Wildavsky, 1983a: p. 328)

En efecto, el primer proceso responde a la idea de implementación de la decisión primaria, y el segundo al proceso real de implementación, donde se presentan múltiples decisiones por parte de quienes implementan. Analizar ambos procesos sugiere definir una brecha de implementación que manifiesta una distancia entre la decisión primaria y las subsecuentes.²² En efecto, la brecha comienza a generarse en la adaptación. Para Browne y Wildavsky:

La adaptación (característica evolutiva de la implementación) ocurre cuando unas políticas o un programa se desarrollan en respuesta a su medio, ya que cada uno altera al otro. Es inevitable la adaptación mutua, o sea el producto de la respuesta ambiental a la intención de las políticas. (1983a: p317)

De forma que, una misma política puede ser implementada de diversas maneras en distintos lugares o momentos, al respecto Browne y Wildavsky establecen el siguiente ejemplo para la implementación *top-down* de una política:

Imaginemos la multiplicación de esta serie de adaptaciones desde el nivel federal hasta cada uno de los sitios locales de cualquier programa federal orientado hacia la comunidad. La posibilidad de que haya divergencias en las perspectivas tiene que aumentar a medida que crece el número de áreas locales de implementación. (1983a: p. 340)

²² Una gran parte de los estudios de políticas públicas tuvo su origen al constatar que a pesar de las decisiones tomadas para remediar problemas concretos, éstos no se resolvían y, por el contrario, a veces empeoraban. Aparece lo que se llamó *implementation gap*, es decir, la diferencia, la brecha que existe entre la decisión y la realidad de su aplicación; o, en otras palabras, la distancia -a veces abismal- que separa la teoría de la práctica. (Roth, 2002: p. 107)

En consecuencia, se entenderá como adaptación diversa las múltiples posibilidades de adaptación que pueden darse al implementar una misma política. Para precisar y conectar esta noción con el capítulo anterior, se habla de la implementación de una o varias instituciones formales, concebidas como una política pública o decisión primaria, y la adaptación durante su proceso de implementación en el plano de las instituciones informales.

Sin embargo, analizar una política tiene que ver con la intención de adentrarse a comprender el por qué de la brecha y de la diversidad presente. Por lo tanto, de la evaluación de una política, principalmente de su implementación, se obtiene información que permite realizar ajustes bien sea para disminuir la brecha o reorientar la política.

Diariamente se implementan planes de acción de consecuencias imprevistas. La responsabilidad de obtener los resultados que se esperan está en manos de los implementadores; no obstante, el acto mismo de implementar un plan de acción puede ocasionar consecuencias involuntarias... el propósito del proceso analítico de las políticas públicas, considerando un gran número de análisis, es ayudarnos a decidir sobre lo que debemos preferir... lo que debemos preferir depende tanto de lo que es deseable como de lo que es factible... Aprender no es sólo cuestión de medios -p. ej., cómo alcanzar objetivos fijados previamente- sino de fines, v.gr.: aprender a educar nuestras preferencias. (Browne & Wildavsky, 1983a: p. 336)

Por lo tanto, el aprendizaje social, como producto de múltiples ensayos y errores frente a la resolución de problemas sociales, posibilita la incorporación de ajustes. En efecto, las sociedades, en mayor o menor grado, aprenden de la implementación de sus políticas públicas. Dicho aprendizaje permite reducir la brecha entre la decisión primaria y las

decisiones subsecuentes implementadas. Este proceso es evidente cuando se realizan cambios en una política, producto de nuevo conocimiento.²³

Ahora bien, ¿es suficiente si el aprendizaje se produce exclusivamente entre las autoridades públicas? Entendiendo que no es suficiente el gobierno como tal para reducir las brechas, se comprende que lo que requiere de dirección es la sociedad en conjunto, por lo que el gobierno tradicional queda restringido y sin la capacidad para adelantar el proceso por sí solo. En palabras de Subirats:

Mientras el paradigma tradicional establecía una clara separación entre la esfera pública y la esfera privada, entendía que los sujetos únicos de la acción del gobierno eran los poderes públicos y concebía la esfera privada como el objeto pasivo de la acción de gobierno, la gobernanza apunta hacia un escenario en donde la frontera entre las dos esferas se difumina, las responsabilidades hacia lo colectivo se distribuyen entre múltiples actores y el poder político se encuentra absolutamente disperso entre una gran diversidad de sujetos. (2010, p. 12)

Ahora, ¿Cómo definir gobernanza? Para Aguilar (2006: 35, 136) la gobernanza consiste en que "el proceso social de decidir objetivos de la convivencia y la forma de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas". (2006: 90, 99) Así, continua Aguilar, "La gobernanza es un concepto descentralizado de la dirección social" donde la sociedad ya no puede ser dirigida por un centro (gobierno) dado que los instrumentos sociales de control y dirección están dispersos y distribuidos entre una multiplicidad de actores (incluyendo el recurso intelectual de la información y del conocimiento científico y tecnológico). En este sentido, y para el mismo autor, lo

²³ Para Browne, A. y Wildavsky, A. (1983b: p. 358) "las buenas decisiones son las que se basan en el aprendizaje; las mejores decisiones son las que producen un nuevo aprendizaje. Estas últimas son decisiones autodirectivas en el sentido de que exigen una evaluación y un rediseño más que una defensa a priori del status quo. Evidentemente el aprendizaje incluye la manera de alcanzar los objetivos, así como saber si vale la pena alcanzarlos, y hasta qué grado".

característico de gobernar en las condiciones actuales consiste en coordinar con otros actores que poseen recursos claves, así que el gobierno se ve obligado a conversar y convenir con ellos conforme a reglas informales o formales, lo cual no quiere decir esto que el gobierno ya perdió un rol protagónico, sino que es insuficiente su ejercicio para la gobernanza de la sociedad.

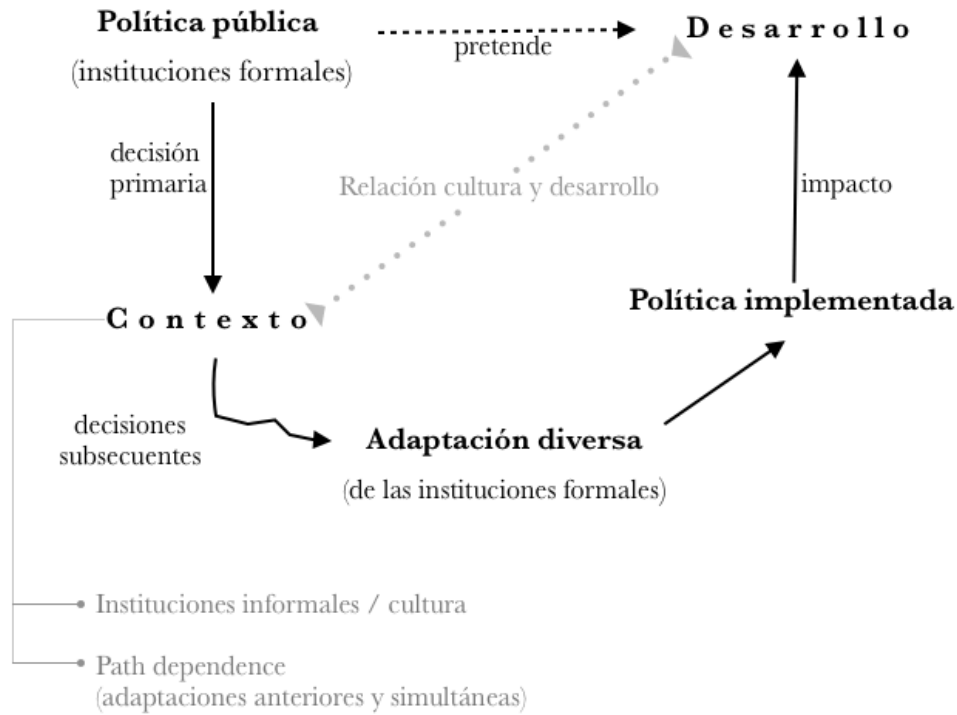
El concepto implica dos dimensiones fundamentales de la vida humana en sociedad: la intencionalidad presente en una sociedad y la capacidad social de transformar los propósitos en realidades. La primera dimensión se refiere a la definición de los objetivos preferidos de la sociedad a fin de mantenerse razonablemente cohesionada e incrementar sus niveles de calidad de vida, mientras la segunda concierne a la definición del arreglo y el proceso productivo que se considera causalmente idóneo y eficaz para realizar los objetivos proyectados, hacerlos reales. Así, la gobernanza tiene que ver con la capacidad de una sociedad para lograr acuerdos en cuanto la concepción de los problemas y articular recursos.

Recordando que, de acuerdo con la solución a la imposibilidad de la elección social propuesta por Sen, los individuos estarían dispuestos a aceptar canjes entre la libertad personal y el deseo de satisfacción general, la capacidad de aprendizaje de una sociedad afecta su gobernanza. Importa así, el qué tanto un arreglo institucional determinado restringe o facilita el aprendizaje social.

Esquema analítico:

A continuación, y de acuerdo con los conceptos desarrollados en el anterior y en el presente capítulo, se propone un esquema analítico que explica la relación entre la cultura y el desarrollo.

Esquema analítico:
Relación cultura & desarrollo / Ocurrencia de la adaptación diversa



Elaboración propia.

En el esquema, la política pública pretende el desarrollo, sin embargo, la decisión primaria que la encuadra debe ser implementada en un contexto determinado. El contexto depende de las instituciones informales que allí tienen lugar y de procesos anteriores y actuales de adaptación de los individuos de normas formales. Entre tanto, la política pública es implementada por decisiones subsecuentes que se enmarcan en el contexto, generándose una nueva adaptación a dicha política. Así las cosas, la política implementada

dista de la intención inicial (brecha de implementación). No obstante, es la política adaptada la que tiene posibilidades efectivas para impactar el proceso de desarrollo.

Como ejemplo aplicado del esquema analítico propuesto, el presente trabajo analizará la política pública de planeación en Colombia por medio de planes de desarrollo, explorando la ocurrencia de la adaptación diversa y analizando si el arreglo institucional restringe o facilita el aprendizaje social en las entidades territoriales.

Capítulo 3:

EL ASCENSO DE LOS PLANES DE DESARROLLO

Previamente, se precisó que el concepto de desarrollo ha sido discutido desde diversas aproximaciones académicas, incluyendo nociones como el desarrollo humano que se presentó desde Sen, Sin embargo, el análisis se centró en el desarrollo visto como una mejora del desempeño económico. En la introducción se dijo que el concepto de desarrollo se entendería como una situación deseada y luego, en el primer capítulo, se citó a Rausell (2007), quien considera que no es posible visualizar el desarrollo de una comunidad sin tener en cuenta la concepción de sus objetivos a largo plazo. Se entenderá que el mecanismo por el cual se llega a una decisión social, que establece objetivos a largo plazo, se enmarca en las instituciones formales.

De esta forma, la elección de objetivos a largo plazo por parte de una sociedad, conecta inevitablemente su contexto cultural con el diseño institucional, llámese, relación entre cultura y desarrollo. En consecuencia, para aplicar el esquema analítico propuesto, se analizará la política pública de planeación en Colombia por medio de planes de desarrollo, explorando la ocurrencia de la adaptación diversa y analizando si el arreglo institucional restringe o facilita el aprendizaje social en las entidades territoriales.

Así las cosas, en el presente capítulo se entrará en un primer momento a explicar los orígenes del Plan Nacional de Desarrollo, para luego realizar un ejercicio similar con los planes de desarrollo de las entidades territoriales, haciendo énfasis en los municipios y distritos. Se expondrá la revisión de acuerdo con las dos grandes etapas en la planeación del desarrollo en Colombia propuestas por López (2003), la primera que comienza con la llegada de la misión del Banco Mundial en 1949 (primera misión internacional del Banco) y termina al inicio de la década de los años noventa; la segunda etapa se identifica a partir de las reformas estructurales de la Constitución Política de 1991 hasta la actualidad. Se usará

este arreglo para revisar los antecedentes del PND y de los PDT, enmarcándolos a continuación. El diseño institucional actual, el cual está inmerso en la segunda etapa, se presentará en el próximo capítulo.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND)

El primer Plan Nacional de Desarrollo de Colombia fue formulado para el período 1961-1970 durante el gobierno del presidente Alberto Lleras Camargo (1958-1962). Al plan, se le denominó Plan Decenal y tuvo como principal antecedente la *Operación Colombia*, nombre asignado a la misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (hoy Banco Mundial) que coordinó Lauchlin Currie entre 1949 y 1952.²⁴ Sin embargo, ¿Por qué el país se propuso formular dicho plan?

La respuesta más convincente es que el Plan Decenal no fue inicialmente formulado para diez años sino para cuatro. Si bien la intención de planear del desarrollo del país, venía tomando fuerza desde la llegada de Currie y la reciente creación del Departamento Nacional de Planeación en 1958, la formulación del plan decenal fue producto de un fuerte incentivo propio de la Alianza para el Progreso del presidente de Estados Unidos J. F. Kennedy. Esta afirmación se evidencia en la Carta de Punta del Este²⁵, en la que:

Colombia entre otros países se comprometió a cumplir varios requisitos para acceder a una serie de créditos que Estados Unidos estaba dispuesto a otorgar con el fin de colaborar a los países en desarrollo. El primer requisito fue la consolidación de un sistema estable de planeación y la expedición de un plan proyectado a diez

²⁴ Para Currie, las principales causas de la pobreza y del atraso colombiano estaban asociadas a varios factores: bajos niveles de ingresos, elevados índices de natalidad y, sobre todo, la violencia política que se exacerbó a finales de la década de 1950 tras la muerte del caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán. (López A., 2011)

²⁵ Explicación sobre la conferencia en Punta del Este.

años, con el fin de poner en conocimiento del país prestamista los programas de inversión que serían adelantados con dichos recursos. Ante esta exigencia, el plan cuadriannual expedido en 1960 fue adaptado y presentado en 1961 como el Plan Decenal 1960- 1970. (Varón, 2009: pp: 11-12)

Por lo tanto, cabe preguntarse si la decisión de adoptar de los planes de desarrollo nacionales respondía más a ofrecer certidumbre a los prestamistas internacionales y la ayuda al desarrollo, o, si era una intención franca de planear el desarrollo colombiano. A continuación, en el **cuadro 1** se presentan los nombres de los planes nacionales de desarrollo, su vigencia y el nombre del presidente correspondiente.

Cuadro 1: Planes nacionales de desarrollo por período y presidente. (*Planes elaborados de acuerdo con el diseño institucional posterior a la Constitución Política de 1991).

Nombre del plan	Período	Presidente
Desarrollo económico y social	1960 - 1970	Alberto Lleras Camargo
Planes y programas de desarrollo	1969 - 1972	Carlos Lleras Restrepo
Las cuatro estrategias	1970 - 1974	Misael Pastrana Borrero
Para cerrar la brecha	1974 - 1978	Alfonso López Michelsen
Plan de Integración Social	1978 - 1982	Julio César Turbay Ayala
Cambio con equidad	1982 - 1986	Biliario Betancur Cuartas
Plan de economía social	1986 - 1990	Virgilio Barco Vargas
La revolución pacífica	1990 - 1994	César Gaviria Trujillo
El salto social*	1994 - 1998	Ernesto Samper Pizano
Cambio para construir la paz*	1998 - 2002	Andrés Pastrana Arango
Hacia un estado comunitario*	2002 - 2006	Álvaro Uribe Vélez
Estado comunitario: desarrollo para todos*	2006 - 2010	Álvaro Uribe Vélez
Prosperidad para todos*	2010 - 2014	Juan Manuel Santos Calderón

Elaboración propia basada en DNP.

A partir del plan decenal, la formulación de planes nacionales de desarrollo se constituyó como una de las primeras tareas estratégicas de cada nuevo gobierno. Con la excepción del gobierno del presidente Guillermo León Valencia, todos los gobiernos formularon su respectivo PND.

Ahora bien, luego de 13 planes de desarrollo, y más de cinco décadas planeando el desarrollo, ¿Hay algún impacto? ¿Dichos planes lograron sus propósitos? Al respecto, la siguiente reflexión:

En su primer recorrido por Colombia, Currie se encontró con una fiesta para el asesor internacional: <pobreza generalizada en medio de una gran riqueza de recursos naturales (...) bajo nivel de la administración pública y (...) falta de respeto por la ley> (Sandilands, 1990: 164). Cincuenta y tres años más tarde el diagnóstico podría ser el mismo, con una diferencia terrible: el tiempo transcurrido. (Salazar, 2003: 65)

Los planes territoriales de desarrollo (PTD)

A diferencia del PND, el origen del plan de desarrollo en las entidades territoriales en Colombia se remonta al "plano regulador", una obligación establecida por la ley 88 de 1947 durante la presidencia de Mariano Ospina Pérez. Dicha ley establecía en el séptimo y último artículo que:

Los municipios que tengan un presupuesto no inferior a doscientos mil pesos (200.000.00) están en la obligación de levantar el plano regulador que indique la manera como debe construirse la urbanización futura de la ciudad. Este plano no sólo comprenderá las enmiendas y mejoras que deban hacerse a la parte ya construida, atendiendo al posible desarrollo, sino los nuevos barrios que hayan de levantarse, así como los sitios donde deban ubicarse los edificios

públicos, sitios de recreo y deporte, templos, plazas, áreas verdes, escuelas y demás edificios necesarios a la población.

El plano regulador no aplicaba para todos los municipios ni era un instrumento que permitía orientar y racionalizar la gestión pública local, tampoco estimulaba la coordinación entre el municipio, los departamentos y la nación. Nótese que la ley no establecía el plazo del plano regulador, ni su formulación para cada nuevo gobierno²⁶. Además, el plano tenía una orientación hacia el ordenamiento del territorio, estableciendo por ejemplo los sitios de ubicación de los edificios públicos o las áreas verdes.

En 1961, el Departamento Nacional de Planeación preparó una propuesta de ley orgánica del desarrollo municipal que:

Buscó instituir la planeación municipal, urbana, rural, como el instrumento de apoyo a la gestión local, cuyos resultados se tradujeran en la racionalización de las inversiones municipales, en el desarrollo ordenado del mercado físico y en la recuperación del espíritu comunitario de la población. Por consiguiente, exige la existencia del plan general de desarrollo y su complemento necesario, el programa de inversiones, en coordinación con los programas de inversiones nacionales y departamentales (...) el proyecto establece categorías de municipios y la consiguiente estructura de la oficina de planeación y de los instrumentos de aplicación del plan. (Machado, 1989: p. 181)

Dicha propuesta no fue aprobada. La formulación de planes de desarrollo más allá del plano regulador, quedó para la "buena voluntad" de cada gobernante²⁷. El problema de

²⁶ De acuerdo con el diseño institucional provisto por la constitución de 1886, los alcaldes eran nombrados por los gobernadores y estos a su vez eran nombrados por el Presidente de la República, de tal manera que no existían períodos de gobierno predeterminados para las autoridades territoriales. Cien años después, en 1986 se instauró la elección popular tanto de alcaldes como de gobernadores para mandatos de dos años. Posteriormente el período se amplió a 3 años y luego a los 4 años que duran en la actualidad.

²⁷ Valdría la pena preguntarse si la formulación de planes de desarrollo en los municipios era una réplica de lo que había comenzado a pasar en el gobierno central con el Plan Nacional de Desarrollo.

coordinación en materia de planeación con la nación siguió vigente. Luis Rodríguez (1967: p.26), quien llamó la atención sobre el rápido crecimiento de la población urbana en Colombia y de cómo era necesario anticiparse y mejorar la planeación para afrontar dicho fenómeno²⁸, comentó para ésta situación que: "Algunas ciudades han elaborado planes de desarrollo, con base a estudios de sus posibilidades. (...) Sin embargo, estos planes de urbanismo, desarrollados aisladamente por cada ciudad, no son sino eso: planes aislados.

Adicionalmente afirmó que:

(...) Los planes de desarrollo urbano son bastante recientes dentro del concepto administrativo nacional. Más aún en los planes de desarrollo regional, los cuáles raras veces contemplan el aspecto de vivienda y agrupaciones urbanas. No existe ni siquiera un inventario de la estructura urbana del país. Es decir, nada se conoce, en forma nacional, de cuáles son nuestras urbes, cuáles sus posibilidades de expansión, cuál la situación de servicios públicos y el límite de sus capacidades para posibles ensanches en las redes y servicios. No existe tampoco un plan nacional físico, coordinado obviamente al plan de desarrollo económico, que permita, aun en forma aproximada, prever futuros desarrollos urbanos, expansión de los actuales o disminución de algunos, localizados en áreas cuyo desarrollo no es de intensidad suficiente o que sufrirán absorción de regiones vecinas (...) la organización departamental no tiene las bases de estudio, ni la organización adecuada, por lo cual prácticamente todas las obras de infraestructura están fuera de su control. (Rodríguez, 1967: pp. 39-40)

El crecimiento de Bogotá y su carácter especial como capital de la República motivaron durante el gobierno del Presidente Carlos Lleras Restrepo la expedición del Decreto ley 3133 de 1968 que convirtió al municipio en Distrito Especial y lo obligó a

²⁸ Para Luis Rodríguez (1967: pp. 16-17) "el crecimiento de la población colombiana es un hecho evidente. (...) el país, que ha tenido un desarrollo urbano capaz de albergar 9 millones en 400 años de desarrollo, se debe enfrentar al problema de incrementar esta cantidad en cuatro veces la capacidad actual, en un plazo 12 veces menor: en 33 años, ya que para el año 2000 la población urbana pasará de los 35 millones de habitantes".

formular un plan general de desarrollo, así, en el artículo 33 se determinó que: "el plan general de desarrollo de la ciudad consiste en el conjunto de normas que establecen la política del distrito encaminada a crear y mantener las condiciones sociales, económicas y físicas necesarias para el normal funcionamiento y desarrollo de la comunidad".

El Decreto ley 3133 también ordenó la conformación de una Junta de Planeación Distrital para decidir sobre asuntos relativos al plan general de desarrollo, integrada por un representante del alcalde, dos concejales, el personero, el secretario de hacienda, el secretario de obras públicas, el director de planeación distrital, y un representante de la Sociedad Colombiana de Economistas, de la Sociedad Colombiana de Ingenieros y de la Sociedad Colombiana de Planificación, respectivamente.

Entre tanto, la situación de los demás municipios en materia de planeación no cambiaba. En medio de la implementación de las reformas institucionales del sector central y en el distrito especial, el debate sobre la planificación y desarrollo del municipio fue aumentando. Mientras se hacían evidentes los vacíos del plano regulador y de los planes de desarrollo formulados, crecieron los intentos por hacer una reforma en la materia, la cual sólo se cristaliza en 1989 con la promulgación de la denominada ley de Reforma Urbana (ley 08 de 1989), que estipuló en su primer artículo lo siguiente:

Con objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físicos, económico, social y administrativo, los municipios con una población mayor de cien mil (100.000) habitantes, (...) deberán formular su respectivo Plan de Desarrollo de conformidad con la política nacional y departamental.

El plan de desarrollo pensado por la ley de Reforma Urbana mantenía los preceptos del plano regulador en sentido que tenía un fuerte componente en materia de ordenamiento territorial, por ejemplo, la determinación del uso del suelo y las normas urbanísticas, de la reserva de tierras urbanizable, y en la asignación en las áreas urbanas de

actividades, tratamientos y prioridades. Sin embargo, este nuevo plan de desarrollo incorporaba un programa de inversiones para agua, alcantarillado, energía, gas, teléfono, basuras, vías y transporte, empleo, vivienda, educación, salud, seguridad pública, recreación, suministro de alimentos y otros según las condiciones especiales de cada entidad territorial, y un plan vial.

En su momento, una de las grandes preocupaciones era la de cómo obligar a los alcaldes y concejales a expedir los planes de desarrollo, evitando que su formulación quedara nuevamente dependiendo de la "buena voluntad" de cada mandatario²⁹. Jaime Castro (1989: p. 231) recomendó que "lo único que se puede sugerir con tal fin es que la violación de la ley por el alcalde u otras autoridades se califique como causal de mala conducta que, según su gravedad, puede dar lugar a la destitución del funcionario".

La reforma urbana de 1989 quedó rápidamente obsoleta por la introducción del nuevo marco institucional establecido por la Constitución Política de 1991, no obstante, sus cuestiones de fondo fueron discutidas por la Asamblea Nacional Constituyente. En efecto, y de acuerdo con las etapas propuestas por López (2003), a partir de las reformas estructurales de la Constitución Política de 1991 se identifica una segunda etapa de la planeación en Colombia. El arreglo institucional de dicha etapa es asunto del próximo capítulo.

²⁹ Ver nota 19.

Capítulo 4:

EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LOS PLANES DE DESARROLLO

En el anterior capítulo se explicó el origen de los planes de desarrollo, en el presente se presentará el arreglo institucional establecido por la Constitución Política de 1991 y desarrollado, principalmente, por la ley 152 de 1994. De ahí, teniendo en cuenta que a partir de 1991 en Colombia se optó por una política pública de planeación que tiene como principal instrumento el Plan de Desarrollo³⁰, a continuación se expondrán las instituciones más significativas en la materia.

Obligatoriedad.

Desde 1991, la formulación de los planes de desarrollo es una actividad obligatoria para los nuevos alcaldes, gobernadores y para el presidente, es la tarea primordial al inicio de cada mandato municipal, departamental y nacional. ³¹ El artículo 13 de la ley 152 de 1994 dicta que la elaboración del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo debe ser sometido por el Gobierno al Congreso Nacional durante los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial. Más adelante, la misma ley establece en el artículo 36 que “en materia de elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los

³⁰ Existe el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) que formulan los municipios para regular el uso del suelo, sin embargo, no es determinante para decidir sobre las asignaciones presupuestales.

³¹ El Artículo 339 de la Constitución Política de Colombia establece expresamente que habrá un Plan Nacional de Desarrollo y que a su vez las entidades territoriales elaborarán y adoptarán planes de desarrollo; el artículo 300 indica en el numeral 3 que corresponde a las asambleas departamentales, por medio de ordenanza adoptar los planes de desarrollo; el artículo 305 en el numeral 4 expresa que es atribución del gobernador presentar oportunamente a la Asamblea Departamental los proyectos sobre planes y programas de desarrollo; el artículo 313 en el numeral 2 señala que corresponde a los concejos adoptar los planes de desarrollo; y el artículo 315 en el numeral 5 establece que es atribución del alcalde presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo.

planes de desarrollo en las entidades territoriales, se aplicarán, en cuanto sean compatibles, las mismas reglas previstas en esta ley para el Plan Nacional de Desarrollo”. De esta manera, además del presidente, los alcaldes y gobernadores, asumen la obligación de presentar al concejo o asamblea un proyecto de plan de desarrollo.³²

*El voto programático.*³³

En Colombia, los electores más que votar por un candidato para Alcalde o Gobernador eligen un programa de gobierno. Así, quien pretende ser elegido, al momento de inscribir su candidatura debe registrar un programa de gobierno que compite con el programa de los demás candidatos,³⁴ luego, las directrices del programa que resulta ganador son consideradas como un mandato obligatorio. En otras palabras, el programa de gobierno resume las líneas de gobierno que el candidato le propone al electorado, y si éste lo elige, dichas líneas son luego el principal insumo para la formulación del Plan de Desarrollo.³⁵ Al respecto el artículo 39 de la ley 152 estipula:

El Alcalde o Gobernador elegido impartirá las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato (...) Tanto los

³² La Constitución Política de 1991 no establece la obligación de formular planes de desarrollo en los municipios y departamentos cada vez que inicia un nuevo período de gobierno. Dicha obligación es incluida al interpretarse el artículo 36 de la ley 152 de 1994 y varios artículos posteriores en la misma ley de los que se entiende que la asumen.

³³ Desde la Constitución Política de 1886, los alcaldes y gobernadores eran nombrados por el Presidente de la República y por lo tanto eran funcionarios del gobierno nacional que administraban los gobiernos locales. En 1986 se introdujo en el sistema político colombiano la elección popular de estos mandatarios locales. El voto programático se introduce en 1991.

³⁴ El artículo 259 de la Constitución Política de 1991 expresa que “quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato”.

³⁵ Es común encontrar que el nombre del programa de gobierno es el mismo o similar al nombre del plan de desarrollo.

Consejos Territoriales de Planeación, como los Concejos y Asambleas, verificarán la correspondencia de los planes con los programas de gobierno que hayan sido registrados al momento de la inscripción como candidato por el Alcalde o Gobernador electo.

La misma ley en el artículo 40 indica que “toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del Gobernador o Alcalde, según sea el caso”. La idea de hacer obligatoria dicha aceptación es evitar que el plan de desarrollo no corresponda con las intenciones y propuestas que el candidato presentó al electorado.

Planeación coordinada.

El artículo 339 de la Constitución Política de 1991 expresa que “las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera coordinada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo”. Este principio de coordinación es establecido por la misma constitución en el artículo 228 y desarrollado por la ley 152 de 1994 que lo define así:

Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo.
(Artículo 3, numeral c)

Más adelante, en el artículo 32, la misma ley define que las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les ha atribuido la Constitución y la ley, sin embargo, establece que sin perjuicio de dicha autonomía, para garantizar la coherencia, las entidades territoriales deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo.

La correspondencia del plan con el período de gobierno.

La obligatoriedad de formular planes de desarrollo para cada nueva administración establece directamente una nueva institución que consiste en que los planes corresponden con el período de gobierno. Así, teniendo en cuenta que un período de alcalde o gobernador dura cuatro años,³⁶ el plan de desarrollo se formula para dicho tiempo. En caso de un período atípico, el plan de desarrollo tiene una vigencia igual a la duración de dicho período.³⁷

En condiciones típicas, los períodos de los gobernadores y alcaldes coinciden, es decir, sus administraciones inician y terminan el mismo día. De esta forma, simultáneamente todos los municipios y departamentos del país deben realizar el proceso de formulación del respectivo plan de desarrollo. Por su parte, el período presidencial inicia 17 meses antes que el correspondiente de las entidades territoriales y termina 17 después de terminado el de las alcaldías y gobernaciones. Por lo cual, de 48 meses que duran los gobiernos, el presidencial coincide únicamente 31 meses con los gobiernos de las entidades territoriales.³⁸

Los consejos de planeación

El arreglo institucional establece la existencia de los consejos de planeación: el Consejo Nacional de Planeación -CNP- para la nación y el Consejo Territorial de

³⁶ El período de cuatro años para alcaldes y gobernadores rige desde 2002. Ver: Acto Legislativo 02 de 2002.

³⁷ Para los municipios y departamentos se tarda entre cinco y seis meses desde el inicio del mandato hasta la expedición del plan. En la nación la expedición del plan tarda aproximadamente diez meses.

³⁸ El período presidencial inicia el 7 de agosto del año par no bisiesto, mientras que el período de alcaldes y gobernadores el 1 de enero de los años bisiestos.

Planeación -CTP- para las entidades territoriales.³⁹ En efecto, la Constitución Política de 1991 dicta:

Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales, de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el Presidente de la República (...) su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente (...) En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación. (Artículo 340)

La ley no establece condiciones autonomía para que los consejos de planeación administren recursos públicos, así que su funcionamiento depende del Departamento Nacional de Planeación o de la Secretaría de Planeación respectiva.⁴⁰ Por otra parte, no se establecen impedimentos para que los consejeros sean contratistas, funcionarios o alguna otra incompatibilidad o inhabilidad.⁴¹

³⁹ El artículo 9 de la ley 152 de 1994 establece que el Consejo Nacional de Planeación se compone de representantes de las entidades territoriales, de los sectores económicos, sociales, educativo y cultural, sectores ecológicos, comunitarios, un representante de los indígenas, uno de las comunidades negras, otro del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y dos mujeres de organizaciones no gubernamentales. El artículo 10, de la misma ley, dicta que los representantes son designados por el Presidente de la República, bien sea de ternas entregadas por los sectores respectivos o de manera discrecional si al cabo de un mes de haberse solicitado la terna estas no se conforman. El Consejo Territorial de Planeación se conforma, de acuerdo con el artículo 34 de la ley, según lo reglamentado por el concejo o la asamblea respectiva y debe al menos garantizar la representación de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios, y son designados por el Gobernador o Alcalde.

⁴⁰ Los recursos (dinero, oficina, comunicaciones, transportes, entre otros) para que el CNP y los CTP realicen su labor dependen del respectivo gobierno nacional, departamental o municipal.

⁴¹ Mayor información al respecto se encuentra en Oliveros, Abitbol, Ortiz, y Velasco. (2011).

*El proceso de formulación.*⁴²

El proceso de formulación del PND y el PTD inicia luego de conocerse los resultados de las elecciones. En efecto, el candidato elegido o la persona que él designe cuenta con el apoyo de las dependencias de la nación o de la entidad respectiva, de manera particular, de las autoridades y organismos de planeación.⁴³ A continuación se inicia un proceso de empalme, una etapa regulada por la ley 951 de 2005, que consiste en la entrega de un informe de gestión del mandatario saliente al entrante, con un espacio de 30 días para atender las inquietudes que presente el equipo dispuesto por el gobernante entrante para tal efecto.

El proyecto de PND es elaborado por el nuevo gobierno bajo la coordinación del director del Departamento Nacional de Planeación, quien deberá presentarlo al Consejo Nacional de Política Económica y Social -Conpes- que sesiona con la presencia de 5 gobernadores, 5 alcaldes y el presidente del Consejo Superior de la Judicatura. Luego el proyecto es sometido a consideración del Consejo Nacional de Planeación -CNP- y el concepto que el CNP emita pasa a ser estudiado por el gobierno para que realice las enmiendas pertinentes. Posteriormente, el gobierno presenta el proyecto al Congreso, quien realiza un primer debate en sesión conjunta de las comisiones de asuntos económicos (de ambas cámaras) y luego un segundo debate que se realiza por separado en las plenarios de Senado y Cámara de Representantes. En caso de no ser aprobado el proyecto, el gobierno puede expedir el PND por decreto con fuerza de ley.⁴⁴

⁴² El proceso de formulación del PND se encuentra regulado por el capítulo IV y V de la ley 512 de 1994, artículos del 13 al 25. Por su parte, el proceso de formulación de los PTD es regulado por el capítulo X de la misma ley.

⁴³ Para el PND artículo 14 y para el PTD artículo 39, ambos de la ley 152 de 1994.

⁴⁴ El proyecto debe ser presentado al Congreso antes del 7 de febrero del año siguiente al inicio del período presidencial. El PND es promulgado habitualmente entre mayo y junio de ese año. En razón a ello, de los 48 meses que dura el período de gobierno, de 10 a 11 meses son invertidos para formular el plan que cobijará ese mismo gobierno por 37 o 38 meses.

La formulación del PTD tiene una ruta similar al PND. Sin embargo, para el caso de las entidades territoriales, tal y como se presentó anteriormente, las orientaciones del alcalde o gobernador para la elaboración del plan de desarrollo deberá estar conforme con el programa de gobierno que presentó al momento de inscribirse como candidato. Además, en lugar del Conpes, el dirigente presenta el proyecto a su consejo de gobierno. El proyecto de plan de desarrollo luego es sometido a consideración del Consejo Territorial de Planeación (CTP) que emite un concepto que es estudiado por el gobierno para determinar si hace o no enmiendas. Dentro de los primeros 4 meses de iniciarse el período del Gobernador o Alcalde, el proyecto de PTD debe ser presentado el la Asamblea o Concejo, según corresponda. Si la corporación no expide el Acuerdo o la Ordenanza, el gobierno de la entidad puede adoptar el PTD por decreto.

En el proceso de formulación las administraciones invierten una cantidad considerable de recursos que van desde los costos de oportunidad por el tiempo que los funcionarios dedican a su formulación, hasta los gastos de contratación de asesores y otros aspectos logísticos requeridos en los distintos procesos de dialogo al interior del gobierno y de participación ciudadana, además, hay un consumo de capital político especialmente mientras se discute el proyecto de plan de desarrollo en los concejos, asambleas y en el Congreso de la República, respectivamente.

El contenido.

De acuerdo con el artículo 339 de la Constitución Política de 1991, habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones, y planes de desarrollo territoriales conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo. De esta forma, por la correspondencia del plan con el período de gobierno, la parte general del PND y la parte estratégica de los PTD tienen como horizonte el tiempo que dura el período de gobierno para el cual fue electo el

respectivo mandatario. No obstante, es evidente al hacer una revisión de varios PTD, que el horizonte de la parte estratégica tiende a ser superior a los cuatro años.⁴⁵ En dichos casos no hay una transgresión de la norma, sin embargo, que la parte estratégica varíe, de una entidad territorial a otra, hace evidente que la implementación de la ley 152 de 1994 es diversa.⁴⁶

Otro aspecto relativo al contenido del PND y los PTP tiene que ver con el plan de inversiones. Si bien, la parte general o estratégica recae sobre todos los asuntos de la nación, el departamento o el municipio, el plan de inversiones limita las orientaciones de los planes de desarrollo a los proyectos de inversión. Dicho en otras palabras y teniendo en cuenta la definición de política pública presentada en el capítulo segundo, el plan de inversiones asigna recursos únicamente de inversión, mientras que en la parte general no se hace necesario hacer asignación de otro tipo de recursos. De esta forma, los gastos de funcionamiento, a manera de ejemplo, no son objeto de la planeación.

En adición, del plan de desarrollo parte el plan indicativo para la evaluación de los resultados del gobierno, los planes de acción anuales que definen la agenda de las entidades públicas y el plan financiero que establece el gasto de inversión.

Relación con el ordenamiento territorial:

En el capítulo anterior se presentó al plano regulador como antecedente del plan de desarrollo municipal, se dijo que dicho documento fue establecido por la ley 88 de 1947 como obligatorio para los municipios que cumplieran con un determinado tamaño presupuestal, y que su orientación era hacia la organización y desarrollo físico del territorio. Adicionalmente, se expuso el fracaso de la propuesta de ley preparada por el Departamento

⁴⁵ Ver **cuadro 2**.

⁴⁶ Hablar del ejercicio de revisión de los planes de desarrollo.

Nacional de Planeación en 1961 que buscó la existencia en los municipios de un plan general de desarrollo, y que por tanto, la formulación de planes de desarrollo más allá del plano regulador, quedó para la "buena voluntad" de cada gobernante. Asimismo, buscando reducir los vacíos del plano regulador y de los planes de desarrollo formulados, la reforma urbana de 1989⁴⁷ buscó que los municipios con población mayor a los cien mil habitantes formularan un plan de desarrollo que mantenía los preceptos del plano regulador en materia de ordenamiento territorial, pero que incorporaba un programa de inversiones para sectores como el agua y alcantarillado, energía y gas, teléfono, basuras, vías y transporte, empleo, vivienda, educación, salud, seguridad pública, recreación, y de suministro de alimentos.

La ley de Reforma Urbana de 1989 no alcanzó a ser ampliamente implementada por la posterior promulgación de la nueva Constitución en 1991 y las nuevas disposiciones institucionales ratificaron la división en la planeación municipal. La ley 152 de 1994 regula la planeación por medio de planes de desarrollo y la ley 338 de 1997 regula la planeación del ordenamiento territorial por medio de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Actualmente, existe una distancia entre uno y otro plan, presentándose así serias dificultades para articular la planeación del desarrollo al interior de una misma entidad territorial.⁴⁸

⁴⁷ Ley 08 de 1989.

⁴⁸ El diseño institucional dispuesto para formular, implementar y evaluar el POT y el plan de desarrollo son distintos, además, hay pocos instrumentos para que se articulen entre sí. El artículo 41 de la ley 152 de 1994 de manera textual expresa que: "Para el caso de los municipios, además de los planes de desarrollo regulados por la presente ley, contará, con un plan de ordenamiento que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia. El gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y el apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial". Mayor información sobre la relación POT y POT se encuentra en Oliveros, J. C., Abitbol, P., Ortiz, O. y Velasco, M. (2011).

Evaluación del plan de desarrollo:

La Constitución Política de 1991 establece en el artículo 343 que “la entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine”. Al respecto, la ley 152 de 1994 luego estableció que:

Corresponde al Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad de planeación, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración (...) y señalar los responsables, términos, y condiciones para realizar la evaluación (...) Para los efectos previstos en este artículo todos los organismos de la administración pública nacional deberán elaborar, con base en los lineamientos del PND y de las funciones que señale la ley, un plan indicativo cuatrienal con planes de acción anuales que de constituirá en la base para la posterior evaluación de resultados... (Artículo 29)

El mismo artículo determino que:

Dichos sistemas tendrán en cuenta el cumplimiento de las metas, la cobertura y la calidad de los servicios y los costos unitarios, y establecerán los procedimientos y obligaciones para el suministro de la información por parte de las entidades (...) El DNP podrá efectuar de manera selectiva directa o indirectamente la evaluación de programas y proyectos de cualquier entidad nacional, regional o territorial responsable.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 42 de la misma ley, le “corresponde a los organismos departamentales de planeación efectuar la evaluación de gestión y resultados de los planes y programas de desarrollo e inversión tanto del respectivo departamento como de los municipios de su jurisdicción”. Los departamentos no diseñan ni organizan los sistemas

de evaluación, pues su competencia consiste solo en efectuar la evaluación de acuerdo con los lineamientos del DNP.

Cierre.

La obligatoriedad de formular planes de desarrollo y su correspondencia con los períodos de gobierno permite que cada nuevo mandatario redefina el rumbo, así ¿Cómo se garantiza que el contenido del plan de desarrollo corresponda con lo que sería posible avanzar en la entidad territorial en cuatro años? Si cada cuatro años se formula un plan, ¿cuál es la ruta efectiva al desarrollo de la respectiva entidad? ¿Qué pasa con las políticas que se vienen ejecutando con éxito desde mandatos anteriores? ¿Qué pasa con las políticas que evidencian fracaso y no se han cambiado a lo largo de varios mandatos? Entre tanto, los períodos presidenciales no coinciden con los períodos de los gobiernos territoriales y a su vez, la premura del tiempo restringe la articulación en la etapa de formulación entre departamentos y municipios, entonces: ¿Cómo se coordinan las entidades territoriales entre sí y cómo lo hacen con la nación? Adicionalmente, recordando que el aprendizaje social se produce luego de múltiples ensayos y errores frente a la resolución de problemas sociales y posibilita la incorporación de ajustes, cabe cuestionarse por la pertinencia y la utilidad de la evaluación de los planes de desarrollo en las condiciones establecidas por la ley 152 de 1994. Los siguientes capítulos trabajarán estas inquietudes.

Capítulo 5:

ADAPTACION DIVERSA EN LA PLANEACIÓN LOCAL

En el capítulo 2 se presentó cómo en la implementación de una política existe un proceso primario que responde a la idea de la implementación de la decisión tal cual fue concebida y otro subsecuente, más cercano a la realidad, donde se presentan múltiples decisiones por parte de quienes implementan la política. La distancia entre ambos sugiere una brecha que manifiesta la distancia entre la decisión primaria y las subsecuentes.⁴⁹

En efecto, una misma política puede ser implementada de diversas maneras en distintos lugares o momentos. En el capítulo 2 se cito a Browne y Wildavsky (1983a: p. 340) quienes reflexionaron al respecto imaginando la multiplicación de una serie de adaptaciones desde el nivel federal (en Estados Unidos) hasta cada uno de los sitios locales de cualquier programa federal orientado hacia la comunidad y concluyeron que la posibilidad de que existan divergencias tiene que aumentar a medida que crece el número de áreas locales de implementación.

La reflexión de Browne y Wildavsky puede ser ampliada. Las divergencias dependiendo del número de áreas locales de implementación, asimiladas para el presente trabajo a las entidades territoriales, no explican la divergencia que puede existir en un mismo lugar. En efecto, la formulación de un plan de desarrollo, lo cual es un proceso de diseño institucional que tiene como producto una institución formal, puede terminar siendo distinta en una misma entidad. Teniendo en cuenta que de un período de gobierno a otro la institución cambia.

En el primer capítulo se afirmó que existe un proceso que hace emerger cierto tipo de instituciones y cuyo mecanismo de transmisión se da a través de la adaptación del ser

⁴⁹ Ver nota 17.

humano a un contexto, lo cual es un proceso evolutivo. La adaptación diversa en la implementación de las políticas públicas responde al contexto en el cual los individuos deben participar tomando las decisiones subsecuentes, adaptándose a la misma implementación de dicha política.⁵⁰ Por lo tanto, se entiende que la adaptación social es la respuesta a un arreglo institucional dado, por su parte, la adaptación diversa es el resultado de múltiples posibilidades de adaptación que pueden darse al implementar una misma política.

Así las cosas, tanto la definición de objetivos como la percepción de los problemas tienen que ver con el diseño deliberado de instituciones formales que se da en un contexto cultural determinado o entramado de instituciones informales. En efecto, para un determinado grupo social, un objetivo puede ser distante respecto al que se ha planteado otro grupo. De igual forma, la manera en que se percibe un problema puede cambiar de un país a otro, de una ciudad a otra, de un estrato social a otro, de un gobierno a otro. Por lo cual, el establecimiento de objetivos deseados, entendidos como el “deber ser”, partiría del arreglo institucional existente sobre las situaciones que son entendidas como problemáticas, “el ser”, y de allí, surgirían las alternativas que son consideradas como soluciones para dicho arreglo.

Una manera de presentar cómo opera la adaptación diversa en la planeación del desarrollo local es analizando el contexto de las personas que participan en el proceso de formulación del plan, entendiendo dicho proceso como la implementación de una política pública nacional de planeación. Así, quienes formulan los planes de desarrollo se encuentran en un determinado contexto institucional (formal y no formal) que es variable,

⁵⁰ En la introducción se afirmó que: las sociedades, al tener entramados institucionales diversos, pueden encontrar soluciones distintas a problemas aparentemente similares. En adición, un cambio en las instituciones formales genera un nuevo contexto al que el individuo deberá adaptarse y en el cual podrá enfrentarse a nuevos problemas sociales de coordinación que deberá solucionar, encontrará tal vez, una nueva solución que puede ser copiada por otros individuos, generando así un cambio cultural.

pues cambia con la adaptación del equipo y de la sociedad a nuevas y anteriores instituciones formales, y se modifica cuando se producen cambios culturales.⁵¹

Ocurrencia de la adaptación diversa en la planeación local.

Para hacer evidente la adaptación diversa en la planeación del desarrollo local en Colombia, se podrían hacer un sin número de estudios. Uno de ellos sería la realización de un análisis documental comparativo entre los textos de varios planes de desarrollo y determinar a partir de allí la implementación de la política al verificar la distancia entre el arreglo institucional formal y aquello plasmado en los documentos revisados. Se podrían comparar los PTD de los municipios formulados para igual período de gobierno, o los PTD de un mismo municipio formulados para distintos períodos de gobierno, o también, comparar el PTD de un determinado municipio, con el PTD del respectivo departamento y luego con el PND; otro estudio que podría hacerse es usar herramientas cualitativas para determinar aspectos del contexto específico de quienes formularon un plan y responder preguntas relacionadas con el ¿por qué? de la inclusión algunos postulados en dicho PTD. También, podría tomarse una regla de juego formal de la política pública y revisar cómo fue adaptada en distintas entidades territoriales.

A continuación, en el **cuadro 2**, se muestra el resultado de un ejercicio en el que se compararon las visiones de veintiún PDT.⁵² Por su puesto, una mirada profunda determinaría si la estrategia planteada puede cumplirse en los cuatro años que dura el

⁵¹ Las sociedades, al tener entramados institucionales diversos, pueden encontrar soluciones distintas a problemas aparentemente similares. Entre tanto, un cambio en las instituciones formales genera un nuevo contexto al que el individuo deberá adaptarse y en el cual podrá enfrentarse a nuevos problemas sociales de coordinación que deberá solucionar, encontrará tal vez, una nueva solución que puede ser copiada por otros individuos, generando así un cambio cultural.

⁵² Ejercicio realizado en noviembre de 2012 en el marco del Semillero de Investigación en Políticas Públicas del Programa de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Tecnológica de Bolívar.

período de gobierno, sin embargo, a manera de ejemplo de ocurrencia de la adaptación diversa, en el ejercicio se observó como variable dependiente del contexto, el número de años que de manera explícita cada PDT establece como su horizonte en la visión. En efecto, se seleccionaron diez municipios de Colombia y se revisó la visión formulada para los períodos 2008 - 2011 y 2012 - 2015.

Cuadro 2: Horizonte de tiempo de la visión del plan de desarrollo.

Municipio	Período 2008 - 2011	Período 2012 - 2015
Riohacha	Visión a 4 años.	Visión a 4 años pero con una proyección a 2025.
Valledupar	Visión a 4 años. Sin embargo, se realizaron elecciones atípicas. El plan de desarrollo 2010-2011 proyectó una visión a 2020, es decir, de 9 años.	Visión a 4 años.
Montería	Visión a 4 años.	Visión a 15 años.
Bucaramanga	Visión a 4 años.	Visión a 4 años.
Pereira	Visión a 4 años.	Visión a 20 años. (2032)
Mocoa	Visión a 4 años.	Visión a 8 años. (2020)
Yopal	Visión a 4 años.	Visión a 5 años. (2016)
Mitú	Visión a 4 años.	Visión a 7 años. (2019)
Manizales	Visión a 24 años. (2032)	Visión a 20 años. (2032)
Florencia	Visión a 4 años.	Visión a 14 años. (2025)

Elaboración propia.

Se observa que Bucaramanga es la única ciudad, de las diez estudiadas, que formuló su plan de desarrollo en ambos períodos con una visión a cuatro años; las demás ciudades establecieron un horizonte mayor al período de gobierno en uno o en ambos planes. Particularmente la diversidad se observa en el período 2012 - 2015, en el que ninguna de las ciudades coincidió en el horizonte de tiempo. Manizales se muestra como un caso singular; pues parece consecuente, en términos de continuidad y aprendizaje, que formule primero un plan con visión a 24 años y luego el siguiente a 20, no obstante, mantener la mencionada consecuencia dependerá del contexto que se configure durante la formulación de un nuevo PTD en 2016.

El número de años en la visión de los PTD es un ejemplo de la ocurrencia de la adaptación diversa. Si bien los períodos de gobierno duran cuatro años, hay planes de desarrollo que se formulan con una visión de mayor duración. El asunto aquí no es sobre si hay o no planeación a largo o mediano plazo, la presentación del ejercicio anterior simplemente pretende hacer evidente que en todas las entidades territoriales no se implementa de igual manera la política pública.

Ahora bien, la ocurrencia de la adaptación diversa en la formulación de los planes de desarrollo tiene implicaciones en el aprendizaje social de las entidades territoriales. Este aspecto será revisado en el siguiente capítulo.

Capítulo 6:

APRENDIZAJE SOCIAL EN LA PLANEACIÓN LOCAL

En el primer capítulo se definió cultura como instituciones informales que cambian por un proceso de evolución y aprendizaje social. Entre tanto, en el cuarto capítulo, el aprendizaje social se entendió como el producto de múltiples ensayos y errores frente a la resolución de problemas sociales; y luego, se explicó que las instituciones informales (la cultura) pueden facilitar la cooperación por vía del aprendizaje social. En el quinto capítulo se concluyó que las sociedades tienen entramados institucionales diversos, por lo tanto, se pueden encontrar soluciones distintas a problemas aparentemente similares. Dicho proceso ocurre al implementarse la política pública de planeación. Así las cosas, dado que el contexto cultural incide en el proceso deliberado que genera dicha institución formal para determinada entidad territorial, en el presente capítulo se presentan las restricciones al aprendizaje social producidas desde el diseño institucional de la mencionada política pública.

Restricciones al aprendizaje social.

Al considerar que en Colombia todas las entidades territoriales y la nación deben elaborar un plan de desarrollo y que el tiempo para el cual se formulan los planes de desarrollo corresponde con el período de gobierno, es pertinente interrogarse por la pertinencia de un plan de desarrollo que cambia cada cuatro años y por las restricciones al aprendizaje social que producen dichas instituciones formales.

Desde luego, no existen incentivos contundentes en la institucionalidad formal para garantizar que el contenido del PTD corresponda con lo que sería posible avanzar en la entidad territorial respectiva durante los cuatro años de gobierno, por lo cual, la

continuidad de las políticas que se vienen ejecutando con éxito desde mandatos anteriores o la finalización de aquellas que evidencian fracaso y no se han cambiado a lo largo de varios mandatos depende del gobierno de turno.

Esta dependencia tiene que ver con un debate clásico en los estudios de política pública sobre la motivación de las decisiones, así: ¿Una decisión pública se debe basar principalmente en los valores o creencias de quienes deciden, o en la evidencia o conocimiento científico obtenido sobre el asunto en cuestión? Que las decisiones públicas sean tomadas de manera exclusiva de acuerdo con los valores o creencias de quienes deciden elimina la posibilidad de incorporar aprendizajes desde lo científico, a su vez, basar las decisiones únicamente en la evidencia podría limitar el juego de la dimensión cultural en el desarrollo y eliminar la incorporación de la contienda política en la formulación de las políticas públicas.

No obstante, la llamada “contienda política” no se limita al juego político de las elecciones o a la relación entre un alcalde y su concejo o del gobernador con la asamblea, todo debido a que la política, cuando se trata del gobierno de sociedades, es mucho más amplia. En efecto, recuerde que: a) el Teorema de Arrow explica que no es posible que las sociedades tomen decisiones racionales y b) Amartya Sen propone, como solución, que los individuos estarían dispuestos a aceptar canjes entre la libertad personal y el deseo de satisfacción general a cambio de que se tomen decisiones sociales racionales. Sin embargo, dichos canjes, tal y como se explicó en el capítulo segundo, no pueden ser dirigidos de manera exclusiva por el gobierno. Resumiendo el concepto de gobernanza citado de L. Aguilar: La sociedad ya no puede ser dirigida exclusivamente por un gobierno, pues este es insuficiente en razón a que los instrumentos sociales de control y dirección están dispersos y distribuidos entre una multiplicidad de actores; lo característico de gobernar en las condiciones actuales consiste en coordinar con otros actores que poseen recursos claves, así, el gobierno se ve obligado a convenir con ellos conforme a reglas informales o formales.

Así las cosas, y según el mismo autor, la gobernanza tiene que ver con la capacidad de una sociedad para lograr acuerdos en cuanto la concepción de los problemas y la articulación de recursos para implementar soluciones. En consecuencia de lo expuesto antes, la intención de aprendizaje no recae de manera exclusiva sobre los gobiernos; la sociedad en su conjunto, en mayor o menor grado, aprende de la implementación de sus políticas públicas. En efecto, la incorporación de aprendizajes desde el conocimiento científico sobre la efectividad de las políticas públicas permite tomar nuevas decisiones, y la incorporación de aprendizajes producto de los éxitos o fracasos en la implementación de acuerdos en cuanto la concepción de los problemas y sobre las posibilidades de coordinación para implementar soluciones (políticas públicas) permite también tomar nuevas decisiones.

Por consiguiente, la capacidad de aprendizaje de una sociedad afecta su gobernanza, entonces, importa qué tanto el arreglo institucional restringe o facilita el aprendizaje social. De la evaluación de una política pública, principalmente de su proceso de implementación, es posible obtener conocimiento que facilite realizar ajustes, bien sea para disminuir la brecha entre la decisión primaria y las decisiones subsecuentes implementadas o para reorientar el objetivo inicial de la política.

A pesar de ello, y de acuerdo con lo expuesto en el capítulo cuarto, en Colombia la misma oficina que formula el plan de desarrollo se encarga de evaluarlo. Ello aplica por ley para la nación y los departamentos; la evaluación del PDT municipal debe hacerla el respectivo departamento.⁵³ Aquí surge lo siguiente: a) las metas del PTD son establecidas por el gobierno correspondiente, b) la ejecución la efectúa el mismo gobierno, y c) el avance en cada meta es reportado por ese gobierno. Además, queda a su criterio el hacer valer más una meta que otra para presentar un estimado del avance de la totalidad del PTD que se

⁵³ De acuerdo con Roth (2002: p. 152) “Si el objetivo de la evaluación es informar a los propios actores de un programa para que éstos puedan modificar sus acciones para mejorar y transformar dicho programa, entonces se habla de una evaluación *endoformativa*. Si la finalidad de la evaluación es informar al público en general o a actores externos sobre un programa en particular para que se formen una opinión sobre su valor intrínseco, entonces se habla, en este caso, de una evaluación *recapitulativa* (*summative evaluation*)”.

reporta; y como no hay correspondencia entre el tipo de gestión para avanzar en distintas metas, el reporte de avance difícilmente puede ser agregado; en otras palabras, la política pública de planeación genera serias dificultades para la evaluabilidad de los PTD.⁵⁴ Del mismo modo, el gobierno respectivo orienta el proceso de rendición de cuentas.⁵⁵ Entre tanto, y teniendo en cuenta que el sistema de evaluación en Colombia es centralizado, en los departamentos y municipios no se diseñan ni organizan los sistemas de evaluación. De ahí que, la política pública de planeación, en la que ocurre la adaptación diversa, restringe el aprendizaje social en las entidades territoriales al no permitir la evaluación descentralizada.

Por otra parte, el grado de articulación entre la nación, el departamento y el municipio restringe o facilita el aprendizaje. Así, a mayor desarticulación menor es el aprendizaje y a mayor articulación existen mayores posibilidades de obtener aprendizajes.⁵⁶ De acuerdo con la política pública de planeación, la obligatoriedad de formular planes de desarrollo y su correspondencia con los períodos de gobierno además de permitir que cada nuevo mandatario redefina el rumbo, despliega limitaciones a la articulación. En efecto, restringe la coordinación entre la nación, los departamentos y los municipios;⁵⁷ recuerde que en el país corren de manera simultánea 1.135 planes, que desde luego, cambian cada cuatro años.⁵⁸

Ciertamente, desde el inicio de un mandato presidencial hasta la promulgación del Plan Nacional de Desarrollo pasan en promedio 10 meses. Durante ese tiempo el nuevo

⁵⁴ Evidencia sobre las dificultades en materia de evaluabilidad de los planes de desarrollo se encuentra en Oliveros, Abitbol, Ortiz y Velasco (2011).

⁵⁵ La rendición de cuentas tiene una naturaleza recapitulativa. Ver nota 52.

⁵⁶ A manera de ejemplo, el DNP puede compartir aprendizajes con los departamentos y estos a su vez compartir aprendizajes con los municipios. Sin embargo, podría funcionar a la inversa: un aprendizaje de un municipio puede ser incorporado a otro, al departamento o al DNP.

⁵⁷ Ver en el capítulo 4 el título: La correspondencia del plan con el período de gobierno.

⁵⁸ El Plan Nacional de Desarrollo más el plan de desarrollo de los 32 departamentos y 1.102 municipios.

gobierno se encuentra "regido" bajo el PND anterior, además, en el primer año se encuentra con el presupuesto aprobado bajo el dicho plan, y como el presupuesto se aprueba al final del año para la próxima vigencia, el segundo año el nuevo gobierno también tiene el presupuesto aprobado bajo la vigencia del PND anterior,⁵⁹ en consecuencia, cada gobierno tiene sólo dos años con ley de Presupuesto aprobada bajo el marco de su propio plan de desarrollo. Para el caso de los gobiernos de las entidades territoriales el tiempo recorrido hasta el momento de la promulgación del PTD es en promedio de 5 meses. En adición, en el capítulo cuarto se calculó que de 48 meses que duran los gobiernos, el período presidencial coincide únicamente 31 meses con los gobiernos de las entidades territoriales.⁶⁰

De hecho, las posibilidades de articulación son restringidas por: a) cuando aún quedan 17 meses del período de gobierno de un mandatario local, se produce un cambio en la presidencia, por lo tanto, el PND vigente sobre el cual se debió articular un PDT entra en una etapa de conclusión, luego se aprueba un nuevo PND y los PTD aún mantienen su vigencia;⁶¹ b) los planes de desarrollo de los departamentos y los municipios deben formularse de manera simultánea, por consiguiente, el espacio de articulación es limitado generándose incentivos para que cada equipo (equipo del departamento y equipo en el municipio) formule por separado. Éste inconveniente se hace fácilmente evidente cuando dentro de un departamento determinado, uno o varios concejos aprueban los planes de desarrollo municipales antes que se produzca la ordenanza que promulga el plan de desarrollo departamental; c) del mismo modo, las posibilidades de articulación entre municipios es limitada dado que también formulan de manera simultánea.

⁵⁹ Para subsanar el inconveniente, los gobiernos presentan al Congreso de la República proyectos de ley para modificar el presupuesto, buscando de esa manera financiar los programas y proyectos del plan de desarrollo.

⁶⁰ El período presidencial inicia el 7 de agosto del año par no bisiesto, mientras que el período de alcaldes y gobernadores el 1 de enero de los años bisiestos.

⁶¹ Pese las restricciones, en 2012, el Departamento Nacional de Planeación desarrolló un programa experimental para acompañar a 500 (de los 1102) municipios en la formulación del plan de desarrollo.

Por último, la planeación en las entidades territoriales se justifica en la medida que dicha actuación sea estratégica en sentido que facilita el aprendizaje social.⁶² En torno esa idea se señala que desde la presentación del diseño institucional actual que se expuso en capítulo cuarto se identifican dos momentos estratégicos: el primero es el proceso de empalme y el segundo es el rol que cumple el Consejo Territorial de Planeación.

El proceso de empalme, tal cual lo reglamenta la ley 951 de 2005, trata de la obligación que tienen los gobiernos salientes (los territoriales y el nacional) para presentar un informe detallado al equipo delegado para tales efectos por los nuevos mandatarios.⁶³ Sin embargo, el tomar en cuenta o desechar los aprendizajes de la administración que termina es un asunto que debe decidir el nuevo gobierno. No tener en cuenta el informe es una alternativa posible. Del mismo modo, los consejos de planeación como órganos consultivos y de discusión de los planes de desarrollo tienen un rol estratégico, más aún cuando al menos la mitad de sus miembros ha participado como consejero en la discusión del plan anterior.⁶⁴ A pesar de ello, y particularmente los CTP, dependen de las respectivas administraciones territoriales ya que no se ejecutan sus propios recursos ni cuentan, por lo general, con capacidades técnicas y operativas adecuadas;⁶⁵ en efecto, el alcalde o gobernador selecciona a los consejeros y establece las condiciones para el trabajo del CTP.⁶⁶

⁶² Browne y Wildavsky (1983b: p. 358) consideraron que las buenas decisiones son las que se basan en el aprendizaje y que las mejores decisiones son las que producen un nuevo aprendizaje. Son mejores aquellas que producen un nuevo aprendizaje porque son decisiones autodirectivas en el sentido de que exigen una evaluación y un rediseño más que una defensa *a priori* del *status quo*. (La cita textual se incorporó en el segundo capítulo)

⁶³El empalme incluye un período de 30 días para que el sean resueltos los interrogantes del equipo del mandatario entrante.

⁶⁴ El período de un consejero es de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente el consejo. Ver artículo 340 de la ley 152 de 1994. Ver nota 34.

⁶⁵ Ver nota 35.

⁶⁶No se establecen impedimentos para que los consejeros sean contratistas o funcionarios, tampoco incompatibilidades o inhabilidades.

CONCLUSIÓN

Los planes de desarrollo, como cualquier otra institución formal, buscan reducir la incertidumbre. Por una parte, como se presentó en el tercer capítulo: La formulación de un PND ofreció menores riesgos a los prestamistas y cooperantes internacionales que invirtieron en el país en el marco de la llamada “Alianza para el Progreso” impulsada por el presidente de Estados Unidos J.F. Kennedy.⁶⁷ Por otra parte, los planes de desarrollo aún le entregan cierto grado de garantía al elector, pues busca que el candidato ganador cumpla con las promesas de campaña que en su momento debió registrar como programa de gobierno y que luego se incorporan en el plan. Ésta última afirmación se refuerza al considerar que del plan de desarrollo se derivan el plan indicativo para la evaluación de los resultados del gobierno, los planes de acción anuales que definen la agenda de las entidades públicas y el plan financiero que establece el gasto de inversión.

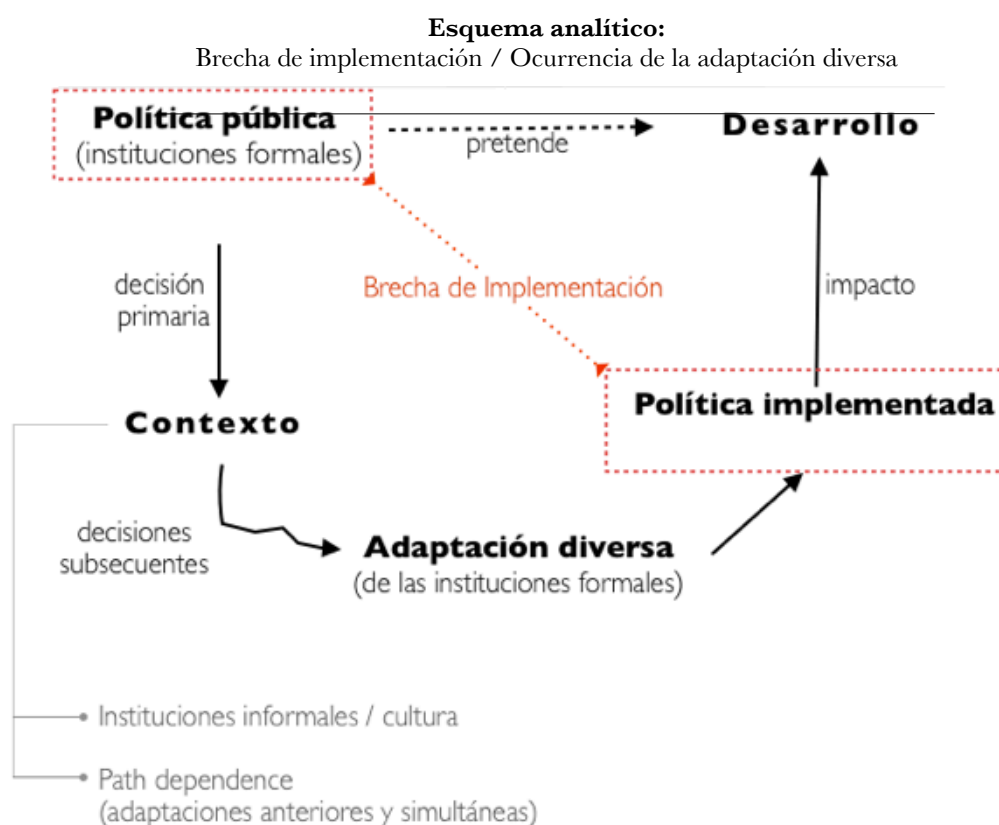
El ejercicio de formular planes de desarrollo presupone, al fin de cuentas, que existirá un plan “rector” para el desarrollo de un respectivo territorio, pues busca establecer de manera anticipada un modelo o marco para dirigir y encauzar una la entidad hacia una situación considerada como deseada. Dicha empresa que pretende enmarcar las políticas públicas de acuerdo con el establecimiento de objetivos deseados se ha constituido en un referente para los actores sociales y políticos sobre el futuro de la entidad correspondiente. Sin embargo, no existen incentivos contundentes en la institucionalidad formal vigente para garantizar que el contenido del plan de desarrollo corresponda con lo que sería posible avanzar en la entidad territorial respectiva durante los cuatro años de gobierno, de manera que las certidumbres que ofrecen los planes de desarrollo no incorporan que estos puedan constituirse como una ruta efectiva al desarrollo de la entidad.⁶⁸ En efecto, la continuidad

⁶⁷ Ver nota 20.

⁶⁸ Ver cita de Salazar (2003: 65) en el capítulo 3.

de las políticas que se vienen ejecutando con éxito desde mandatos anteriores o la finalización de aquellas que evidencian fracaso y no se han cambiado a lo largo de varios mandatos depende del gobierno de turno.

Al considerar que todas las entidades territoriales deben formular un plan de desarrollo, se entiende que existe una decisión primaria es implementada un más de 1.134 contextos. Allí ocurre la adaptación diversa. Así, en cada entidad territorial se implementa la misma política pública, obteniendo como resultado diversas políticas implementadas. y cada una con su respectiva brecha de implementación. A continuación se presente gráficamente, en el esquema analítico propuesto en el capítulo 4, la brecha.



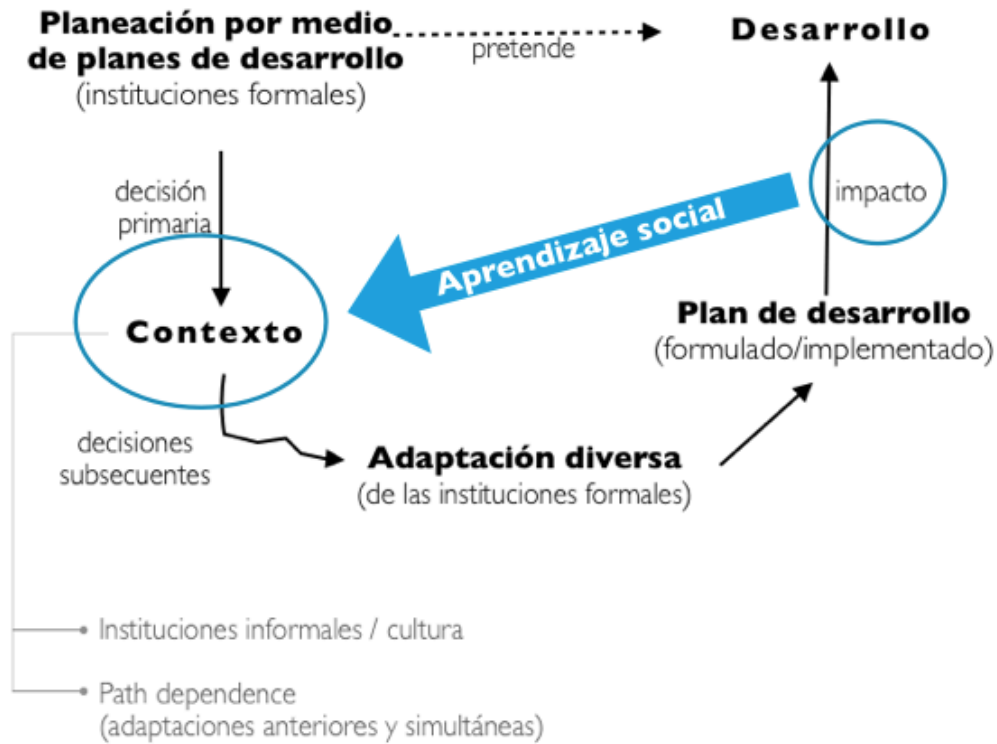
Elaboración propia

Los planes de desarrollo son entonces planes de gobierno y no planes que establecen un escenario prospectivo o enrutador para una determinada entidad territorial. Pese a ello, algunos son formulados con una visión a un plazo mayor a los cuatro años que dura una administración, en consecuencia, se genera una dualidad de propósitos para un mismo instrumento, de manera que, el arreglo institucional fomenta la rigidez de la implementación (orientada a metas de resultados y productos) afectando así el aprendizaje social. Quizás la idea de reducir la incertidumbre hacia el desempeño de un futuro mandatario ha primado sobre la posibilidad de hacer una planeación estratégica en la planeación del desarrollo local.

Tal y como se observa a continuación en el esquema analítico, una política implementada y en el caso presentado, un plan de desarrollo formulado, tendrá un impacto en el desarrollo de manera directa, en contraste con la decisión primaria que se asimila en el ejemplo con planear por medio de planes de desarrollo, que tiene un impacto indirecto, dado que ocurre la adaptación diversa con su respectiva brecha.

En efecto, es dicho impacto del que se puede aprender. Así las cosas, si el impacto recae sobre el contexto, es decir que no recae de manera exclusiva sobre los tomadores de decisiones (el gobierno local) sino sobre un conjunto más amplio de actores que participan en la gobernanza de la entidad, se entiende que se obtiene aprendizaje social. Por lo tanto, importa el cómo un arreglo institucional resultante, luego de la adaptación, restringe o facilita el aprendizaje social.

Esquema analítico:
Aprendizaje social / ocurrencia de la adaptación diversa



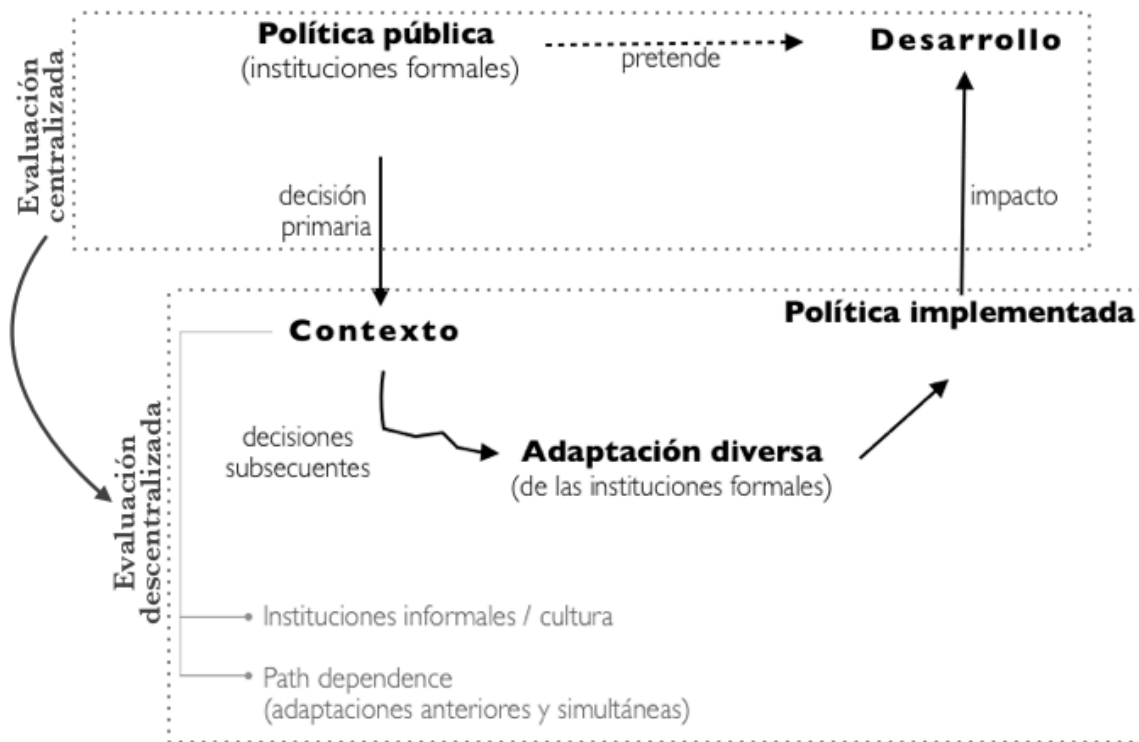
Elaboración propia

Evidentemente, mientras permanezca vigente el diseño institucional actual, los equipos de gobierno y en general, las sociedades que integran las entidades territoriales interesadas por el desarrollo de su respectiva entidad territorial y del país, no tienen más opción que adaptarse o buscar cambios en la política pública. Ahora bien, para que esos equipos y sociedades faciliten el aprendizaje social en su respectiva entidad, aunque estarán limitadas a su capacidad técnica y presupuestal, se hacen las siguientes invitaciones:

- Propiciar la generación de conocimiento a partir de la implementación del plan de desarrollo y las políticas públicas locales.
- Asumir el proceso de empalme como el momento adecuado para examinar qué debe continuarse, ser ajustado o eliminarse.
- No es suficiente el seguimiento a la ejecución del plan. Se requiere fomentar la evaluación externa y el análisis académico de las políticas públicas.
- Buscar la inclusión de los aprendizajes en las decisiones, pues de nada vale avanzar en las anteriores consideraciones si no se incorporan. La responsabilidad no es exclusiva de los gobiernos.
- Conformar un CTP independiente, con capacidad técnica y con facilidades logísticas: Para suplir la capacidad técnica y académica entre sus miembros se pueden propiciar alianzas con sectores académicos para su continua capacitación y asesoría. Además, propiciar el dialogo entre los consejeros y los sectores que representan; para ello se debe prestar atención al proceso de conformación de las ternas y a los vínculos que los seleccionados tengan con el respectivo gobierno; incluir nuevos actores fortalece el rol del CTP y permite que más personas cuenten con un mínimo de preparación para ser elegibles.
- Crear o fortalecer procesos de formación conjunta para funcionarios y otros actores de la sociedad.

La ocurrencia de la adaptación diversa en la política pública de planeación exige que se efectúe, al menos, un ajuste de consideración (última invitación). Si la intención es que la ejecución de los planes de desarrollo produzca un impacto considerable en las entidades territoriales, la respuesta que propone el presente trabajo para facilitar el aprendizaje social es la evaluación descentralizada.

Esquema analítico:
Evaluación descentralizada / ocurrencia de la adaptación diversa



Elaboración propia

La evaluación descentralizada, tal y como se muestra arriba en el esquema analítico, es una propuesta para que la evaluación de las políticas se realice, teniendo en cuenta la ocurrencia de la adaptación diversa, en el contexto en el que se implementa, buscando obtener aprendizaje social.

EPÍLOGO

En el presente trabajo se realizó un análisis de la planeación por medio de planes de desarrollo en Colombia desde los conceptos de adaptación diversa y aprendizaje social. Éstos conceptos están llamados a ser esenciales para el análisis de un sin número de políticas públicas, fundamentalmente para aquellos estudios que centran su mirada en la brecha implementación y en el intento por minimizarla desde el momento temprano de formulación o de reducirla por medio de la incorporación de ajustes propuestos en la evaluación.

En efecto, el conocimiento sobre la operación de la adaptación diversa permite que en la formulación se incluya de antemano la posibilidad de su ocurrencia; y la obtención de conocimiento a partir de la implementación de una política pública posibilita que desde su concepción inicial se diseñen los mecanismos para la incorporación de los aprendizajes, por ejemplo, aquellos que aumentan su evaluabilidad.

Por lo tanto, el estudio de los contextos permite anticipar en algún grado el tamaño de la brecha de implementación y el establecimiento de niveles tolerados de desviación entre la decisión primaria y las subsecuentes; además, puede advertir que tanto las decisiones que facilitan o dificultan el aprendizaje social. Por supuesto, aquellas que lo facilitan, pretenden mayor efectividad de las políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Abitbol, Pablo. (2005). *El concepto de diseño institucional*. Tesis de maestría no publicada. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Acemoglu, Daron & Robinson, James A. (2012). *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Deusto.
- Aguilar, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Acevedo V., Jhon. J. (2009). *La planeación nacional y los planes de gobierno: una mirada al desarrollo social, político y económico de Colombia*. Revista Ciencias Estratégicas, Vol. 17, N° 22, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, pp. 291-308.
- Arrow, Kenneth J. (1950). *Una Dificultad en el Concepto de Bienestar Social*. En K. J. Arrow y T. Scitovsky eds. (1969) *La Economía del Bienestar*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1974.
- Axelrod, Robert (1984). *La Evolución de la Cooperación: el dilema del prisionero y la teoría de juegos*. Madrid: Alianza Editorial, 1986.
- Browne, Angela & Wildavsky, Aaron. (1983a). *La implementación como adaptación mutua*, en Pressman, J. & Wildavsky, A. (1998). [1973]. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- _____. (1983b). *La implementación como exploración*, en Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). [1973]. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Caballero A., Carlos. (2008) *Albert Hirschman en Colombia y la planeación de desarrollo. Desarrollo y sociedad*, Bogotá: Universidad de los Andes, pp. 165-199.

- Castro, Jaime. (1989). *La reforma urbana y los municipios*. En Fabio Giraldo Isaza (Ed). Reforma urbana y desarrollo social. Bogotá: Camacol.
- Dawkins, Richard. (1985). *El gen egoísta: las bases biológicas de nuestra conducta*. Barcelona: Salvat Editores.
- De Millard, Jaques. (2006). *Aprendizaje*. En Boussaguet, L., Jacquot, S. y Rabien, P. (2009). [2006]. Diccionario de políticas públicas. Bogotá: Publicaciones Universidad Externado de Colombia.
- Duverger, M. (1983). *Sociología de la política*. Barcelona: Ariel.
- Gabiña, Juanjo. (1999). *Prospectiva y planificación territorial: hacia un proyecto de futuro*. Barcelona: Marcombo.
- García, J.L., Alonso, J. A. & Jimenez, J. C. (2007). *Economía del Español. Una introducción*. Barcelona: Ariel / Fundación Telefónica.
- Geertz, C. (1992). *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Editorial Gediza.
- Goodin, Robert E. (2003). *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Editorial Cediza.
- Henoa H., Javier. (2008). *El poder municipal*. Medellín: Biblioteca Jurídica Dike Ltda.
- Hinich, Melvin J. & Munger, Michael C. (2003). *Teoría analítica de la política*. Barcelona: Gedisa.
- López A., Héctor. (2011). “Lauchlin Currie y el desarrollo colombiano”, en *Criterio Libre*, N° 14, Bogotá: Universidad Libre, pp. 21-42.
- López E., Enrique. (2003, 23 de junio). Planeación y desarrollo, [en línea]. Bogotá: Webpondo.org recursos para economistas & Colombia. Recuperado el 29 de julio de 2012, de http://www.webpondo.org/planes_des.htm
- Majone, Giandomenico & Wildavsky, Aaron. (1979). *La implementación como evolución*, en Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). [1973]. Implementación. Cómo grandes expectativas

concebidas en Washington se frustran en Oakland. México: Fondo de Cultura Económica.

Machado, Rafael. (1989). *Antecedentes de la reforma urbana*. En Fabio Giraldo Isaza (Ed). Reforma urbana y desarrollo social. Bogotá: Camacol.

Mantzavinos, C., North, D.C. & Shariq, S. (2004). *Learning, Institutions, and Economic Performance*. Perspectives on Politics, 2, pp 75-84.

Moncayo J., Edgar. (2002). *Nuevos enfoques de política regional en América Latina: el caso de Colombia en perspectiva histórica*. Bogotá: Archivos de Economía, Separata n°5 de 7.

Murray, Henry. (2009). *Cultura ciudadana como política pública: Entre indicadores y arte*, en: Mockus, A., García, M., Sánchez, E., Rodríguez, V. M., Melo, J. O., Cartro, C., et al. Cultura Ciudadana en Bogotá: Nuevas Perspectivas. Bogotá: Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, Cámara de Comercio de Bogotá, Fundación Terpel y Coopovisionarios.

North, Douglass C. (1990) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Oliveros, J. C., Abitbol, P., Ortiz, O. & Velasco, M. (2011). *Documentos de discusión para el CTP: Evaluación del Plan de Desarrollo 2008 - 2011 "Por una Sola Cartagena" y Revisión del proceso de modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial*. Cartagena de Indias: Universidad Tecnológica de Bolívar y Secretaría de Planeación Distrital.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004). *Informe sobre Desarrollo Humano 2004: La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Madrid: Ediciones Munidi-Prensa Libros.

Rausell, P. (2007). *Cultura: Estrategia para el desarrollo local*. Madrid: AECID.

República de Colombia. (1947). "Ley 88 de 1947: Ley de fomento urbano del municipio". Bogotá: Autor.

_____. (1968). "Decreto ley 3133 de 1989". Bogotá: Autor.

- _____. (1989). "Ley 08 de 1989: Ley de reforma urbana". Bogotá: Autor.
- _____. (1991). "Constitución Política". Bogotá: Autor.
- _____. (1994). "Ley 152 de 1994: Ley Orgánica del Plan de Desarrollo". Bogotá: Autor.
- _____. (1997). "Ley 338 de 1997: Ley de ordenamiento territorial". Bogotá: Autor.
- Rey, Germán, 2008, *Cultura y desarrollo. Seis perspectivas de análisis*. Cartagena de Indias: Universidad Tecnológica de Bolívar. Recuperado el 30 de septiembre de 2010, de <http://www.desarrolloycultura.net/sites/default/files/Cultura%20y%20desarrollo%20Seis%20perspectivas%20de%20análisis.pdf>
- Romero, R. (2005). *¿Cultura y Desarrollo? ¿Desarrollo y Cultura? Propuestas para un debate abierto*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Roth, D., André-Noël. (1999). *Etat et Politiques Publiques en Amérique latine. Le cas des politiques environnementales en Colombie*, Thèse de Doctorat, No. 477, Université de Genève, Ginebra.
- _____. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- _____. (2010). *Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos*, en Roth D., André-Noël, (ed.). *Enfoques para el análisis de las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Rodriguez, Libardo. (1967). *El desarrollo urbano en Colombia*. Bogotá: Ediciones Universidad de los Andes.
- Salazar, Carlos. (2012). *Políticas públicas para cambiar la realidad social*. Puebla, México: Universidad Autónoma de Puebla.
- Salazar, Boris. (1990). *Currie y Colombia: El asesor que vino de lejos*. Estudios Gerenciales, N° 86, Universidad ICESI, Cali, pp. 63-77.
- Sandilands, R.-J. (1990). *Vida y política económica de Lauchlin Currie*. Bogotá: Legis.

- Schelling, Thomas (1959). *Negociación, comunicación y guerra limitada*. En *La Estrategia del Conflicto*. Madrid: Tecnos, 1964.
- Sartori, Giovanni (1999). *En defensa de la representación política*. En *Claves de razón práctica*, Vl. 91, p. 2-6.
- Sen, Amartya. (1999a). *The Possibility of Social Choice – Nobel Prize Lecture*. The American Economic Preview, Vol. 89, No. 3.
- _____. (1999b). *Desarrollo y libertad*. (9a. ed). Bogotá: Planeta.
- Smith, Adam. (1776). [2001]. *La riqueza de las naciones*. Madrid: Alianza Editorial.
- Subirats, Joan. (2012, 30 de noviembre). *Nuevos tiempos. ¿Nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta*. Artículo presentado en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia.
- _____. (2010). *Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta?: factores de cambio en la política y en las políticas*. En *Revista Vasca de Economía - Ekonomiaz*, N°. 74, pp. 16-35.
- Varón P., Margarita M. (2009). *Quién decide qué y porqué: Relaciones entre ejecutivo y legislativo en materia de planeación*. Archivos de Economía, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, documento 356.