

**SÉPTIMO CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ 2013**

**ADAPTACIÓN DIVERSA Y APRENDIZAJE SOCIAL EN LA
PLANEACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL¹**

Por: Juan Camilo Oliveros Calderón

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 operativo². 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,

¹ La presente ponencia presenta un esquema para analizar la implementación de políticas públicas en un contexto determinado elaborado para la tesis de maestría del autor, y los resultados de dicho trabajo. Se incluyen apartes de la mencionada tesis y del artículo: “La importancia de pensar las decisiones públicas”, escrito por el autor, para la revista del Centro de Pensamiento y Gobernanza de la Gobernación de Bolívar.

² Constitución Política de 1991, artículos 339 y 341; ley Orgánica del Plan de Desarrollo (ley 154 de 1995).

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 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, 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.³*

La presente ponencia se elaboró a partir de un trabajo anterior del autor que analizó 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 está por fuera del objetivo del mencionado trabajo. En consecuencia, importa la adaptación de una decisión primaria por medio de decisiones subsecuentes, mas no la transgresión de la decisión primaria.

En la tesis se sostiene 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

³ El trabajo excluye consideraciones de economía política.

el aprendizaje social. En efecto, se trató de un estudio de implementación de política pública incorporando el contexto cultural aplicado al desarrollo local para ofrecer elementos que expliquen la (no) efectividad de las decisiones ejecutadas en contraste con las que fueron inicialmente concebidas.

La ponencia tiene como objetivo presentar el esquema analítico usado en la tesis para analizar procesos de implementación de las políticas públicas a partir del contexto y sus resultados al ser aplicado al estudio de la implementación de 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.

La intención es 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. Aunque la atención se dirigirá a la planeación y el desarrollo en las entidades territoriales, el presente trabajo recae sobre la planeación nacional y el desarrollo de Colombia.

La cultura como contexto del desarrollo

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.⁴ 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 cultura con propósitos políticos, como usar mimos para enseñar a los conductores y peatones las normas de tránsito⁵, 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

⁴ Ver: García, Alonso, y Jimenez. (2007).

⁵ 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”.

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 mismo del desarrollo, por lo tanto, interesa el cómo se solucionan los conflictos que surgen cuando cierta noción de desarrollo se encuentra con otra, y los procesos de inclusión o exclusión de minorías étnicas, culturales, políticas, entre otras.

c) **La cultura como contexto:** 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.

Instituciones, desarrollo y cultura

Aunque al inicio se entendió el 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.⁶ 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 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.⁷

Entre tanto, Mantzavinos (2001) entiende las instituciones como reglas sociales normativas que se refuerzan por el poder de coerción del estado (instituciones

⁶ 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.

⁷ 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.

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.

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

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.

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. Para Bicchieri (2005), una norma social es un patrón de comportamiento tal que los individuos prefieren comportarse de acuerdo con el patrón si creen que una cantidad suficiente

de personas en su grupo de referencia de hecho se comportan de esa manera (expectativas empíricas), además, una cantidad suficiente de personas en su grupo de referencia creen que uno debería comportarse de esa manera (expectativas normativas).

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 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 que 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.

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.

Las políticas públicas

En español, la palabra “política” denota significados diversos. Algunas definiciones incluidas en la Real Academia de la Lengua Española (RAE) son: Dicho de una persona que interviene en las cosas del gobierno y negocios del Estado; arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados; actividad de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos públicos; actividad del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión, con su voto, o de cualquier otro modo; arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado; y orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado.

Sin embargo, en inglés existen tres términos distintos que denotan “política”: *Politics*, *polity* y *policy*. Cada una de estas palabras tiene un significado distinto y requiere una definición específica que es imposible en español usando una palabra. Estas diferencias son importantes dado que los desarrollos académicos y prácticos en la materia se han realizado en inglés. Así, *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.

Dicho esto, una política pública es el conjunto de instituciones formales que pretende modificar una situación que es considerada como problemática. Y las instituciones formales son las reglas de juego que se establecen en la sociedad para reducir la incertidumbre acerca del comportamiento de los individuos que la integran, de modo que dicha sociedad puede diseñar unas normas que deben ser cumplidas, y que de lo contrario, opera una sanción por parte de un poder público. A manera de

ejemplo, la ley, los documentos Conpes, los decretos, las ordenanzas, las resoluciones, las directivas, entre otras.

El concepto de política pública se refiere a las instituciones formales que pueden diseñarse principalmente por autoridades públicas competentes o en escenarios de deliberación política, como el Congreso, la Asamblea o el Concejo, para modificar una situación considerada como problemática. No obstante, las políticas públicas deben ser implementadas en contextos donde intervienen un sinnúmero de instituciones informales que pueden fortalecer o debilitar la política pública. El asunto en cuestión depende de la armonía entre las instituciones formales y las informales en un determinado contexto.

Entretanto, el cómo se percibe una situación como problemática también se encuentra estrechamente relacionado con el arreglo institucional dado en un contexto en particular, por lo cual, la manera en que se entiende un problema puede cambiar de un país a otro, de un departamento a otro, de un municipio a otro, y de manera general, de una sociedad a otra. Así, los objetivos deseados (el deber ser de las cosas) son propios de un contexto determinado, donde las alternativas de política pública que se plantean como soluciones también son propias para dicho contexto o sociedad en particular.

Adaptación diversa y aprendizaje social

La adaptación diversa se entiende como la respuesta a un arreglo institucional dado (contexto);¹² 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:

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. Analizar ambos procesos sugiere definir una brecha de implementación que manifiesta una distancia entre la decisión primaria y las subsecuentes.¹³ En efecto, la brecha comienza a generarse en la adaptación. Para Browne y Wildavsky:

¹² 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)

¹³ 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 -aveces abismal- que separa la teoría de la práctica. (Roth, 2002: p. 107)

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)

En consecuencia, se entenderá como adaptación diversa las múltiples posibilidades de adaptación que pueden darse al implementar una misma política. Para precisar, se habla de la implementación de una o varias instituciones formales concebidas como una política pública o decisión primaria, y de la adaptación durante su proceso de implementación en el plano de las instituciones informales. Analizar la implementación de 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 su evaluación, puede obtenerse 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)

En consecuencia, el aprendizaje social, como producto de múltiples ensayos y errores frente a la resolución de problemas sociales, posibilita la incorporación de ajustes; y los ajustes facilitan la reducción de la brecha entre la decisión primaria y las decisiones subsecuentes, proceso que se hace evidente cuando se realizan cambios en una política producto de nuevo conocimiento.¹⁴ Ahora bien, el aprendizaje no se produce exclusivamente entre los tomadores de la decisión primaria, las sociedades, en mayor o menor grado, aprenden de la implementación y de los resultados de las políticas públicas. Hacer foco en el aprendizaje de las sociedades con mayor acento que en el aprendizaje de quienes toman decisiones desde un gobierno esta en sintonía con la noción de gobernanza, que entiende que no es suficiente el gobierno como tal para reducir las brechas, dado que ha quedado restringido y sin la capacidad para adelantar procesos por sí solo. En palabras de Subirats (2010, p. 12):

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

¹⁴ 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”.

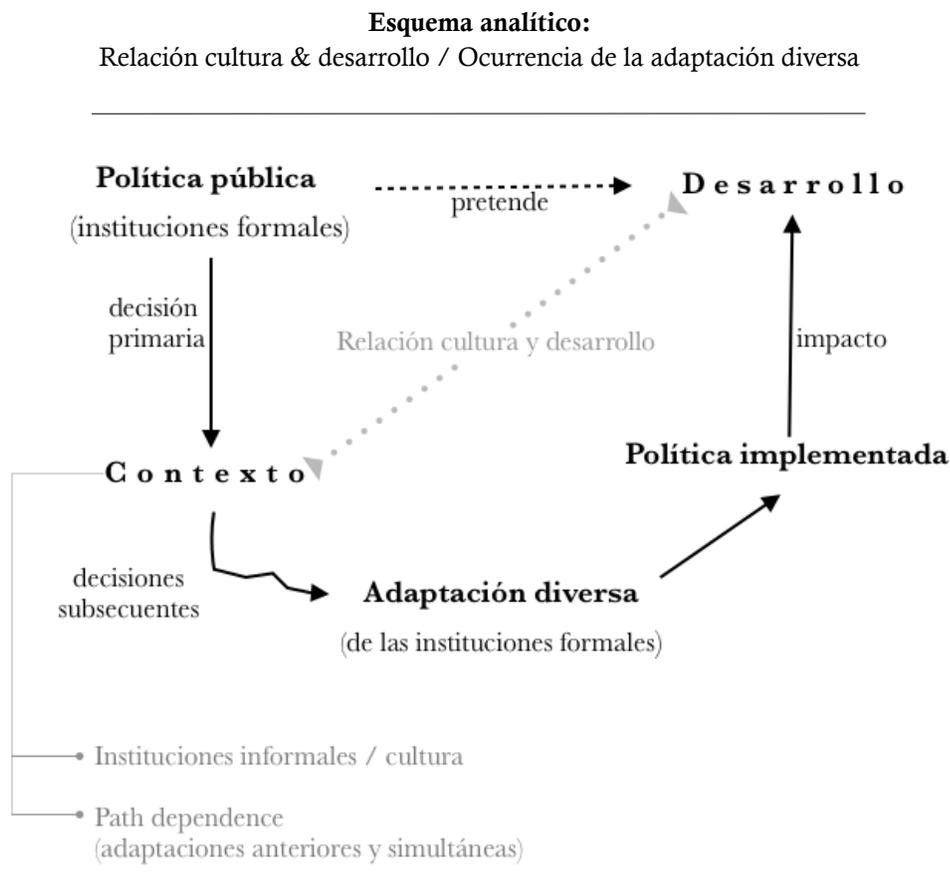
múltiples actores y el poder político se encuentra absolutamente disperso entre una gran diversidad de sujetos.

¿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 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. Importa así, el qué tanto un arreglo institucional determinado restringe o facilita el aprendizaje social; entendiendo que, a mayor aprendizaje social mayor gobernanza y vice versa.

Esquema analítico

A continuación, se propone un esquema analítico.



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.

Adaptación diversa

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. En efecto, una misma política puede ser implementada de diversas maneras en distintos lugares o momentos. Browne y Wildavsky (1983a: p. 340) 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.

Sin embargo, 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.

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. 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, 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.¹⁵

¹⁵ 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.

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.¹⁶ Por su puesto, una mirada profunda determinaría si la estrategia planteada puede cumplirse en los cuatro años que dura el 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.

¹⁶ 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.

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 de 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.

Aprendizaje social en la planeación del desarrollo

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, de acuerdo con la noción de gobernanza, 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, 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.¹⁷ 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 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.¹⁸ Del mismo modo, el gobierno respectivo orienta el proceso de rendición de cuentas.¹⁹ Entre tanto,

¹⁷ 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*)”.

¹⁸ Evidencia sobre las dificultades en materia de evaluabilidad de los planes de desarrollo se encuentra en Oliveros, Abitbol, Ortiz y Velasco (2011).

¹⁹ La rendición de cuentas tiene una naturaleza recapitulativa.

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.²⁰ 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; recuerde que en el país corren de manera simultánea 1.135 planes, que desde luego, cambian cada cuatro años.²¹

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 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,²² 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

²⁰ 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.

²¹ El Plan Nacional de Desarrollo más el plan de desarrollo de los 32 departamentos y 1.102 municipios.

²² 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.

promedio de 5 meses. En adición, se calculó que de 48 meses que duran los gobiernos, el período presidencial coincide únicamente 31 meses con los gobiernos de las entidades territoriales.²³ 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;²⁴ 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.

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.²⁵ En torno esa idea se señala que desde la presentación del diseño institucional actual 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

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ 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*.

detallado al equipo delegado para tales efectos por los nuevos mandatarios.²⁶ 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.²⁷ 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; en efecto, el alcalde o gobernador selecciona a los consejeros y establece las condiciones para el trabajo del CTP.²⁸

Discusión y resultados

Los planes de desarrollo, como cualquier otra institución formal, buscan reducir la incertidumbre. 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 a 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

²⁶El empalme incluye un período de 30 días para que el sean resueltos los interrogantes del equipo del mandatario entrante.

²⁷ 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.

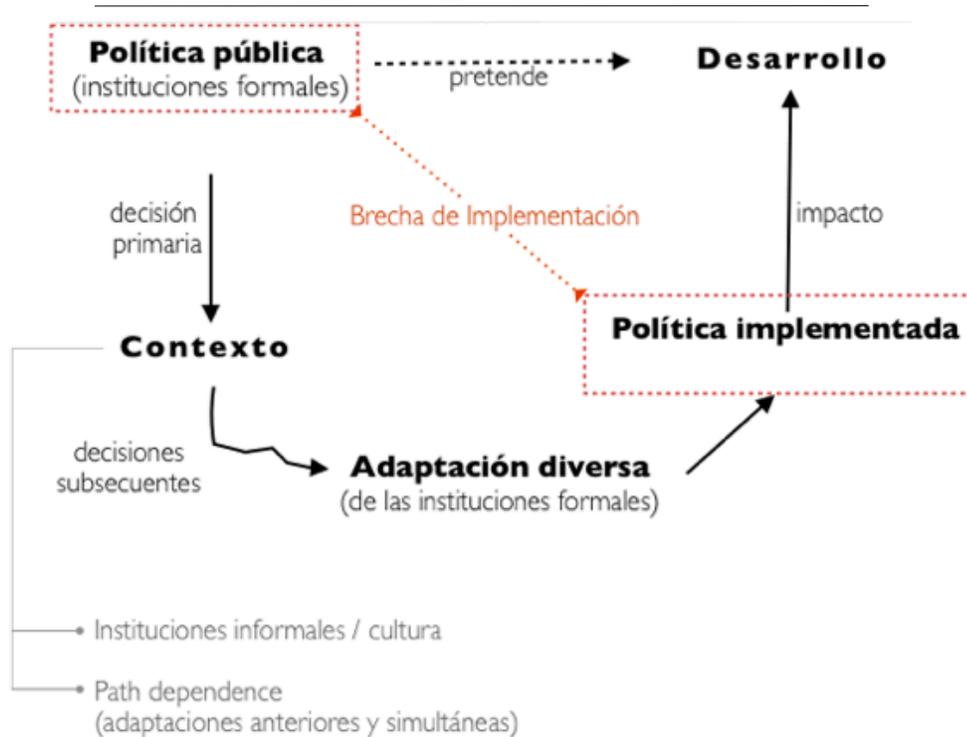
²⁸No se establecen impedimentos para que los consejeros sean contratistas o funcionarios, tampoco incompatibilidades o inhabilidades.

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.

En efecto, 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. 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 presenta la brecha en el esquema analítico propuesto.

Esquema analítico:

Brecha de implementación / Ocurrencia de la adaptación diversa



Elaboración propia

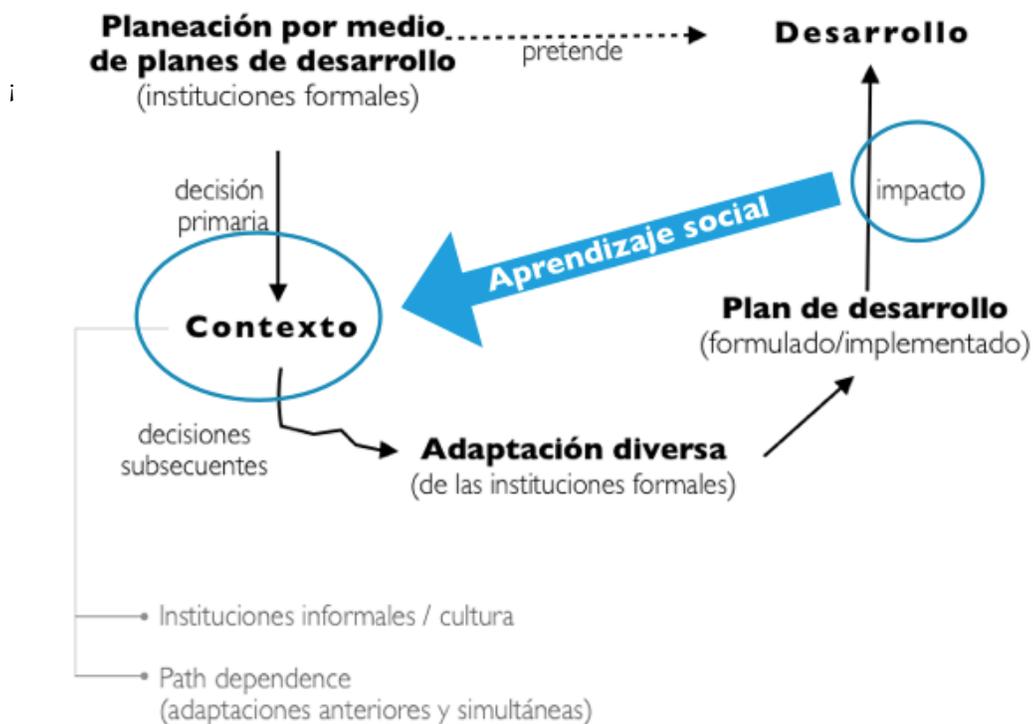
Los planes de desarrollo son entonces planes de gobierno y no planes que establecen un escenario prospectivo o enrutador para una determinada entidad territorial. Pese a ello, algunos son formulados con una visión a un plazo mayor a los cuatro años que dura una administración, en consecuencia, se genera 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:

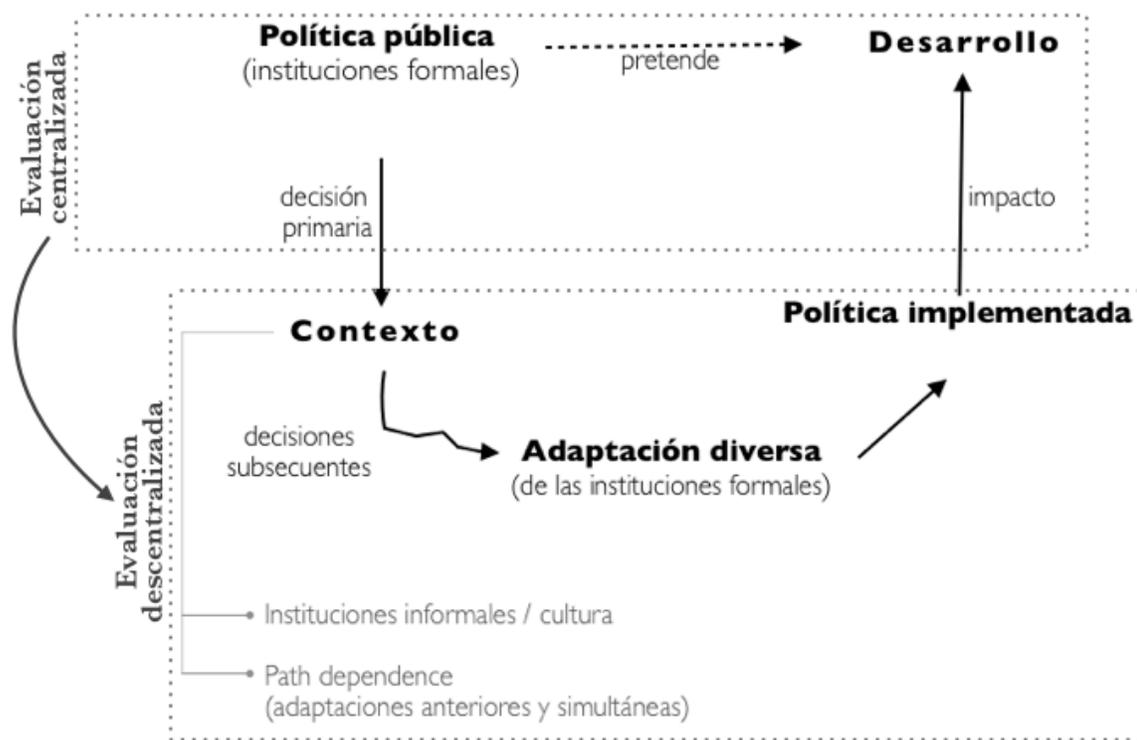
- Propiciar la generación de conocimiento a partir de la implementación del plan de desarrollo y las políticas públicas locales.
- Asumir el proceso de empalme como el momento adecuado para examinar qué debe continuarse, ser ajustado o eliminarse.
- No es suficiente el seguimiento a la ejecución del 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

Cierre

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 facilitan o dificultan el aprendizaje social, considerando que aquellas que lo facilitan, pretenden mayor efectividad de las políticas públicas.

REFERENCIAS

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.
- Bicchieri, C. (2006). *The grammar of society: The nature and dynamics of social norms*. Cambridge University Press.
- 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, Richad. (1985). *El gen egoísta: las bases biológicas de nuestra conducta*. Barcelona: Salvat Editores.

- De Millard, Jaques. (2006). *Aprendizaje*. En Boussagnet, 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 nº5 de 7.
- Murrain, 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 1968". 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.