

**TENDENCIAS Y RUPTURAS DEL DESARROLLO EN EL CAUCA. UN  
ANÁLISIS DESDE LOS EJERCICIOS DE PLANEACIÓN REGIONAL**

**OSCAR ALVARADO MUÑOZ**



**UNIVERSIDAD DEL CAUCA  
FACULTAD DE CIENCIAS CONTABLES, ECONÓMICAS Y  
ADMINISTRATIVAS  
MAESTRÍA EN ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS DEL DESARROLLO  
POPAYÁN, 2018**

**TENDENCIAS Y RUPTURAS DEL DESARROLLO EN EL CAUCA. UN  
ANÁLISIS DESDE LOS EJERCICIOS DE PLANEACIÓN REGIONAL**

**OSCAR ALVARADO MUÑOZ**

**Director: Enrique Peña Forero**

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA  
FACULTAD DE CIENCIAS CONTABLES, ECONÓMICAS Y  
ADMINISTRATIVAS  
MAESTRÍA EN ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS DEL DESARROLLO  
POPAYÁN, 2018**

## Contenido

Pág.

<b>Resumen</b> .....	<b>1</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>2</b>
<b>1. El debate teórico sobre el desarrollo y la planeación</b> .....	<b>5</b>
1.1    Introducción .....	5
1.2    El concepto de desarrollo. Origen, evolución y crítica .....	6
1.2.1    Modernidad y progreso. El origen de la idea de desarrollo .....	6
1.2.2    Paradigmas relevantes en la configuración del desarrollo. Una síntesis evolutiva. ....	8
1.2.3    Desnudando el desarrollo. La perspectiva crítica .....	11
1.3    La Planeación como concepto e instrumento del desarrollo.....	17
1.3.1    Explorando el concepto de planeación.....	17
1.3.2    Algunas críticas a la planeación del desarrollo .....	20
<b>2. Los ejercicios de planeación territorial en el Cauca en el periodo 2000-2014 ....</b>	<b>24</b>
2.1    Introducción .....	24
2.2    La planeación en Colombia: aspectos normativos e históricos .....	26
2.3    La planeación del desarrollo en el Cauca: un panorama general.....	31
2.4    Los planes departamentales de desarrollo (PDD).....	40
2.5    Prospectiva y otros ejercicios de planeación .....	44
<b>3. El balance de los ejercicios de planeación regional. Una perspectiva discursiva</b>	<b>53</b>
3.1    Introducción .....	53
3.2    Lo praxeológico en los Ejercicios de planeación.....	55
3.3    Lo epistemológico: conceptos y teorías del desarrollo .....	67
3.4    Valores y Concepciones subyacentes. ....	82
3.5    Una imagen y dos discursos.....	95
<b>4. Trascendiendo la planeación. Propuestas y alternativas para superar los discursos dominantes</b> .....	<b>103</b>

4.1	Introducción .....	103
4.2	¿Desarrollo alternativo o alternativas al desarrollo?.....	105
4.3	Explorando las posibilidades: otra planeación o alternativas a la planeación .....	112
4.4	Acciones concretas para avanzar .....	118
<b>5.</b>	<b>Conclusiones.....</b>	<b>128</b>
	<b>Referencias Bibliográficas .....</b>	<b>134</b>

## Lista de Figuras

	Pág.
Figura 1. Etapas en la construcción de los documentos.....	57
Figura 2. Distribución de las propuestas por tipo de EPR .....	61
Figura 3. Distribución de las propuestas por aspecto (Clase) .....	62
Figura 4. Concepciones subyacentes en los EPR.....	90
Figura 5. Dimensiones para el cambio y la transición .....	114

## Lista de Tablas

	Pág.
Tabla 1. Aspectos normativos de la planeación territorial .....	29
Tabla 2. Ejercicios de planeación en el Cauca 2000-2014.....	32
Tabla 3. La institucionalidad de la planeación en el Cauca .....	35
Tabla 4. Tipo de entidades que participan en EPR .....	37
Tabla 5. Número de entidades que participan en EPR.....	37
Tabla 6. Tasa de participación de entidades en EPR .....	38
Tabla 7. PDD en el periodo 2001-2015 .....	40
Tabla 8. Propuestas clave en los PDD en el periodo 2001-2015 .....	43
Tabla 9. PR 2001-2015 .....	44
Tabla 10. Propuestas clave de los PR.....	48
Tabla 11. Otros Ejercicios de planeación en el periodo 2001-2015 .....	49
Tabla 12. Aspectos metodológicos de los Ejercicios de planeación .....	59
Tabla 13. Enunciados de acción y áreas de actuación de las propuestas .....	65
Tabla 14. Conceptos clave de los EPR.....	69
Tabla 15. Conceptos clave comunes a los EPR .....	70
Tabla 16. Valores enunciados en los EPR .....	84
Tabla 17. Elementos de las redes de diseño.....	126

## Resumen

Herederero del progreso, el desarrollo se posicionó como uno de los paradigmas maestros de la modernidad a partir de la segunda mitad del siglo XX. Desde su emergencia ha evolucionado hasta constituirse en una institución que se refleja en la existencia de organismos nacionales y multilaterales que se ocupan de su gestión, de agendas internacionales que proponen objetivos y estrategias, de políticas públicas y de su incorporación en los planos político y académico.

En la perspectiva académica son numerosas las contribuciones que promueven el desarrollo como estrategia. Sin embargo, diversos movimientos sociales e intelectuales han criticado sus implicaciones para la vida de las comunidades y para la sociedad en general. Ubicado en ese debate este trabajo analiza las concepciones del desarrollo, sus rupturas y continuidades, en el departamento del Cauca. Para ello, y con base en una metodología cualitativa, se analizan los documentos de planeación regional formulados en el periodo 2000-2014.

Los principales resultados muestran que, en el Cauca, se ha configurado una institucionalidad de la planeación y que el desarrollo se piensa y estructura en los planes siguiendo las pautas de los discursos dominantes aun cuando algunos documentos proponen elementos disruptivos.

**Palabras clave:** Desarrollo, planeación, Cauca, discursos del desarrollo

## Introducción

Al iniciarse el tercer milenio de la era común la Organización de las Naciones Unidas lanzó los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como una estrategia para cubrir brechas y alcanzar un conjunto de metas relacionadas con varios aspectos del bienestar humano –educación, ingresos, salud, equidad, sostenibilidad ambiental-. Quince años después, en 2015, la misma entidad estableció un nuevo derrotero bajo el sugestivo nombre de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que mantiene los propósitos relacionados con equidad y crecimiento, pero enfatiza en acciones frente al cambio climático y el deterioro de los ecosistemas.

Esta dinámica de planeación del desarrollo no es nueva, sino que forma parte de un complejo conjunto de acciones que han posicionado al desarrollo como uno de los discursos políticos y académicos de mayor relevancia. Desde organismos multilaterales como la ONU o la OCDE hasta entes nacionales como el DNP; se ha configurado un entramado de organizaciones, políticas, planes, programas, procedimientos, protocolos, metas, postulados teóricos y prácticos, que muestran el alto grado de institucionalización que ha alcanzado el desarrollo.

En Colombia la planeación del desarrollo es un encargo constitucional y legal cuya iniciativa corresponde al ejecutivo nacional y a los gobiernos departamentales y municipales en sus respectivos territorios. En los departamentos esta tarea se concreta en los Planes Departamentales de Desarrollo en los que se trazan las estrategias y las metas a alcanzar en el periodo que corresponde a un gobernador. Además de estos planes, es común que en las regiones se disponga de otros documentos de planeación, resultado de ejercicios prospectivos, de la implementación de políticas públicas nacionales o de procesos de concertación estado-sociedad.

En el Cauca y en el periodo 2000-2014 se han formulado cuatro planes departamentales de desarrollo, tres ejercicios de prospectiva regional, dos Documentos Conpes, dos agendas regionales, una de competitividad y otra de ciencia y tecnología, un plan departamental de competitividad y un plan estratégico de ciencia, tecnología e innovación. Se trata de trece



documentos que reflejan los procesos de planeación en un departamento que presenta los más bajos desempeños en los indicadores con los que tradicionalmente se mide el desarrollo.

Pero ¿de qué desarrollo se trata? No existe una definición única para este concepto, aunque el consenso académico dominante, con una fuerte influencia de la disciplina económica, lo cataloga como algo positivo y deseable, mientras que las perspectivas críticas lo denuncian como parte de los dispositivos generados por las estructuras de poder que mantienen y perpetúan un modelo de sociedad injusto y depredador.

Ubicado en este debate, y como un aporte a la comprensión de los paradigmas bajo los que se ha pensado el departamento, este trabajo rastrea los discursos del desarrollo presentes en los ejercicios de planeación formulados en el Cauca en el periodo 2000-2014. Para ello se analizan los trece documentos generados en ese recorte temporal a partir de sus dimensiones praxeológica, epistemológica, axiológica y ontológica.

En ese entendido, el texto que aquí se introduce tiende una mirada crítica sobre los procesos de planeación del desarrollo en el Cauca, identifica las concepciones que los han fundamentado, advierte sus inconsistencias y propone una discusión sobre algunas estrategias para su superación.

El documento se ha organizado en cuatro capítulos y un apartado final para las conclusiones. En cada capítulo la introducción muestra elementos teóricos y metodológicos que ilustran la discusión que se desarrollará, luego, en los contenidos específicos.

Bajo el título “El debate teórico sobre el desarrollo y la planeación”, el capítulo 1 explora la constitución conceptual, en primer lugar, del desarrollo como discurso maestro de la modernidad para, seguidamente enlazarlo con el concepto de planeación en tanto instrumento derivado. La revisión teórica rastrea el origen y la evolución de estos constructos a partir de los paradigmas teóricos de mayor relevancia para su estudio, incluyendo las perspectivas críticas.

El capítulo 2, “Los ejercicios de planeación territorial en el Cauca en el periodo 2000-2014”, describe y analiza la dinámica de planeación del Departamento a partir de los Planes Departamentales de Desarrollo (PDD) y otros documentos de planeación regional formulados en los tres primeros lustros del nuevo siglo. Este apartado incluye, una síntesis de la evolución histórica y de los aspectos normativos de la planeación en Colombia.

En el capítulo 3, llamado “El balance de los ejercicios de planeación regional. Una perspectiva discursiva”, se tiende una mirada de los documentos de planeación desde cuatro perspectivas. Desde lo praxeológico se examinan las propuestas, los procedimientos, protocolos y metodologías que configuran el proceso de construcción de los planes. Desde lo epistemológico y lo axiológico se realiza, respectivamente, una lectura sobre los paradigmas teóricos y los valores, en los que se fundan los ejercicios de planeación. Desde lo ontológico se analizan las concepciones relacionadas con el ser humano, la naturaleza y la sociedad que configuran el sustrato de los discursos del desarrollo. Este capítulo culmina con la presentación de tres propuestas comprensivas que sintetizan los discursos del desarrollo en los procesos de planeación del Cauca.

Finalmente en el capítulo 4, de título “Trascendiendo la planeación. Propuestas y alternativas para superar los discursos dominantes” se retoman las críticas y alternativas al desarrollo para plantear elementos de discusión alrededor de estrategias y acciones de transición hacia formas distintas de concebir los procesos de generación y gestión de futuros deseables y posibles en los territorios.

## 1. El debate teórico sobre el desarrollo y la planeación

### 1.1 Introducción

Hay palabras que ocupan un lugar relevante en la historia de las ideas: libertad, amor o patria resuenan poderosas y han generado desde bellas creaciones artísticas hasta guerras. Pocas veces esas palabras se han acotado conceptualmente y aún después de una larga existencia en el lenguaje y en las prácticas suscitan una cierta orfandad semántica. Es el caso de “desarrollo”, un término que ha fascinado a académicos, políticos y a los ciudadanos comunes que lo han interpretado de acuerdo con las circunstancias de la vida social.

Para el hombre común el “desarrollo” evoca una ilusión; la promesa de una mejor existencia, el augurio de una superación, de que algo se mueve para garantizarle un lugar placido, una vida grata. En tal imaginario campea la vieja utopía de la felicidad, de la recuperación del paraíso perdido o de la construcción de uno nuevo. Desde lo académico el desarrollo ha sido objeto de examen por varias ciencias sociales aunque la economía es la que más lo ha estudiado. En esta disciplina se ha teorizado sobre sus causas y el modo de alcanzarlo. La sociología y la antropología han analizado la relación entre cultura y desarrollo; en la administración pública se han propuesto modelos de gestión, mientras que la ciencia política se ha interrogado sobre sus fines, alcances y legitimidad.

Estrechamente ligada a la idea de *desarrollo* aparece la de *planeación*. En principio puede afirmarse que la planeación se orienta a la provisión de un conjunto de técnicas y herramientas para prever cursos de acción en función de algún objetivo. Tanto en la esfera pública como en la privada la planeación es un proceso usual que demanda importantes esfuerzos que, una vez materializados en el “Plan”, proporcionan un listado de prioridades a las que se asignan metas, responsables y recursos en un marco temporal establecido. Se habla entonces de planes de estratégicos, tácticos u operativos y claro; de planes de desarrollo.

En ese orden, la relación entre desarrollo y planeación es, en primera instancia, de carácter instrumental. En efecto, la planeación dota al desarrollo de una metodología que le permite definir y diseñar “técnicamente” los procesos de intervención y cambio que persigue.

Más allá de lo instrumental, planeación y desarrollo comparten un sustrato epistemológico y axiológico común que es, justamente, el que se explorará en el presente apartado. Para ello,

se abordará una revisión teórica de ambos conceptos y se expondrán los principales paradigmas que los recogen así como las críticas que enriquecen su debate.

## **1.2 El concepto de desarrollo. Origen, evolución y crítica.**

### **1.2.1 Modernidad y progreso. El origen de la idea de desarrollo**

Para varios autores (Bejarano, 2002) (Bejarano, 2002; Wallerstein, 2005; Valcárcel, 2005; González, 2006; Cuervo, 2010; Escribano, S.F) la idea de desarrollo, en su concepción teórica y en su uso político, se posicionó a partir de la segunda mitad del siglo XX. Becerra y Pino (2005) afirman que el concepto fue documentado, por primera vez, por los aliados en 1941. Para Valcárcel (2005) es el discurso inaugural de Truman en 1949 el que le da legitimidad política y pone en movimiento una serie de acciones para llevarlo a cabo. González (2006) considera que el enfoque moderno sobre el desarrollo se origina en la crisis de 1929, pero que cobra importancia como consecuencia de la segunda guerra mundial.

En un sentido histórico la noción de desarrollo está ligada a la de progreso (Valcárcel, 2006; Cuervo 2010), según la cual la historia es una lucha por avanzar en un camino de perfeccionamiento material y espiritual (Nisbet, 1979). Esta idea, según Nisbet (1979), puede rastrearse desde la antigüedad clásica de donde pasó al cristianismo medieval para instalarse firmemente en la modernidad. En este último periodo el progreso se convierte en una parte constitutiva del imaginario occidental tanto que para Wallerstein (1988, p. 87), “si existe una idea que este asociada con el mundo moderno, que sea de hecho su pieza central, es la de progreso”.

La modernidad surge en una época de grandes cambios que transforman la visión europea del mundo. Por una parte, los hallazgos científicos y geográficos ponen en tela de juicio las viejas convicciones y derrumban los paradigmas medievales; por otro lado el humanismo pone al hombre en el centro del universo, pero ya no como lo hizo Ptolomeo, sino en una nueva centralidad determinada por la confianza en el poder de la razón. En este contexto surge la “experiencia de la modernidad” que Berman (1988) describe de la siguiente forma:

Ser modernos es encontrarnos en un entorno que nos promete aventuras, poder, alegría, crecimiento, transformación de nosotros y del mundo y que, al mismo tiempo, amenaza con destruir todo lo que tenemos, todo lo que sabemos, todo lo que somos. (p. 1)

En tal tensión domina el carácter optimista de la modernidad que impulsa el deseo transformador subyacente en el progreso. Por ello modernidad y progreso son consubstanciales y su relación es de carácter instrumental, pues si la modernidad es un marco de referencia histórico-conceptual, el progreso se erige como su programa de acción que se renueva de tanto en tanto para responder a las cambiantes circunstancias.

También el desarrollo es un constructo moderno que sigue las pautas que fundan la noción de progreso. Según Peet y Hartwick (2009) el desarrollo se basa en la creencia de la modernidad, y especialmente de la ilustración, que daba a la razón el poder de cambiar y mejorar el mundo. Esta coincidencia advierte que progreso y desarrollo son términos equivalentes cuya diferencia estriba en su sucesión histórica. Dicho de otra forma, el desarrollo es el heredero legítimo del progreso, pues comportan igual origen y comparten la misma base axiológica y epistémica.

Como vector central de la ideología del progreso (Vanhulst y Beling, 2013) el desarrollo es una idea exclusiva de la modernidad y uno de sus principales meta-relatos, constituyendo un continuum semántico y epistémico con categorías como progreso, evolución y modernización (Quintero, 2013).

Ahora bien, un rasgo propio del concepto de desarrollo que explica su emergencia y evolución se asocia con el momento en el que surgió. Se ha dicho que el concepto se extendió tras la segunda postguerra; ahora se agrega que entonces empezó a usarse para definir la presencia de ciertos atributos en la estructura económica de un país y el impacto que ello tenía en el bienestar de la gente. Así, el concepto estableció una categorización: países desarrollados y países subdesarrollados. Parecía evidente, a la luz de los datos, que existían diferencias significativas en las tasas de crecimiento, desigualdad en la distribución del ingreso, etc. entre unos países y otros y que este fenómeno debería ser estudiado para entender sus causas y proponer soluciones (Bejarano, 2002).

Esta nomenclatura es esencial en la configuración geopolítica de la posguerra. A ambos lados del espectro político el desarrollo se convirtió en una aspiración (Quijano, 2000) y los países líderes, capitalistas o comunistas, se propusieron a sí mismos como modelos, ofreciendo a las naciones subdesarrolladas su apoyo para superar el atraso (Wallerstein, 2005). Así pues, el desarrollo adquirió una propiedad singular: es un concepto clasificatorio,

lo cuál va a tener impacto en las estrategias y la psicología social de los pueblos, particularmente de los considerados subdesarrollados.

Al difundirse, la idea de desarrollo trazó un horizonte universal en el marco de la tradición occidental (Vanhulst y Beling, 2013) y se configuro como elemento fundamental en la operación de la producción capitalista (Quintero, 2013). A parte de las consecuencias prácticas derivadas de su extensión global, el desarrollo también comenzó a tratarse como problema teórico, surgiendo diversas posturas que van desde aquellas que lo promueven hasta las que lo critican. En los siguientes apartados se realizará una síntesis de estas aportaciones.

### **1.2.2 Paradigmas relevantes en la configuración del desarrollo. Una síntesis evolutiva.**

Pero ¿qué es el desarrollo? Son varias las explicaciones: hay teorías basadas en las condiciones demográficas, geográficas y de dotación de recursos naturales; la acumulación de fuerzas productivas; la tecnología exógena o endógena y las relaciones económicas internas y externas (Becerra y Pino, 2005). Mujica y Rincón (2010) listan como teorías: el estructuralismo, neoliberalismo, neo-estructuralismo, desarrollo sostenible, desarrollo a escala humana y desarrollo humano.

Ya que las teorías del desarrollo están influenciadas por las perspectivas políticas, filosóficas o disciplinares y los lugares de donde provienen sus proponentes (Peet y Hartwick, 2009), no existe una postura única sobre el desarrollo. Para fines comprensivos es útil la síntesis de Peet y Hartwick (2009) que clasifica a las teorías en convencionales y no convencionales. Según estos autores las teorías convencionales asumen el capitalismo como natural, identifican desarrollo con crecimiento económico, admiten la acumulación de riqueza por unos pocos como incentivo para el emprendimiento y la innovación, consideran la desigualdad como precio del progreso y la pobreza como un mal que desaparecerá con el crecimiento. En tanto, las teorías no convencionales critican el capitalismo por injusto, éticamente reprochable y peligroso para el hombre y la naturaleza; por lo que sería necesario transformar las estructuras sociales con el fin de lograr el desarrollo, que es más que crecimiento.

Entre las teorías convencionales aparecen las tesis de la economía clásica – unidas al enfoque neoclásico del análisis marginal, la localización y el equilibrio general- que

estudiaron el problema de la acumulación para explicar la creación y distribución de la riqueza (González, 2006). Estas tesis no se ocuparon, *stricto sensu*, del desarrollo pero sí de las bases conceptuales para su definición en términos de crecimiento económico. El crecimiento es central en la génesis de las teorías del desarrollo. Este es el incremento tendencial en el valor de un índice de producción total de bienes y servicios per cápita en un periodo dado (Schumpeter, 1968), mientras que el desarrollo, explicado por el crecimiento económico, consistiría en el aumento de los niveles de renta per cápita (Viner, 1973).

La explicación de cómo se generaba y mantenía el crecimiento fue un problema central del debate económico antes y después de la II guerra mundial y el origen de las teorías e instrumentos para intervenir en tiempo de déficit o estancamiento. Las teorías más influyentes, por la extensión en que se aplicaron y el aparato conceptual que generaron, fueron el keynesianismo y el neoliberalismo. Su característica más relevante es que se originan para atacar los problemas del crecimiento en los países en los que este no había sido todavía un inconveniente.

El keynesianismo propuso una fuerte intervención del estado a través de políticas fiscales y monetarias para promover la inversión real y llevar a la economía a una nueva etapa de crecimiento y empleo (Robinson, 1973; Peet y Hartwick, 2009). Su contraparte teórica, el neoliberalismo, que se impuso tras el Consenso de Washington, remitía a los postulados clásicos del liberalismo (Corredor, 2003) e implicaba un relanzamiento del proceso de acumulación, la primacía del mercado y el fortalecimiento de la tendencia globalizadora de la economía.

La pretensión universal de estas teorías pasó por alto la posibilidad de condiciones diferenciales para el crecimiento/desarrollo. Había diferencias pero el desarrollo nació bajo una Teoría de estadios (Wallerstein, 2005) que decía que todos los países se desarrollaban del mismo modo pero a diferente ritmo. Ello llevó a la Teoría de la modernización según la cual los países atrasados se desarrollarían siguiendo la senda de los avanzados (González, 2006). Esta y otras teorías respondían al problema del subdesarrollo según este se concibió en el discurso de Truman. En la dicotomía desarrollo-subdesarrollo, el segundo se convirtió en prioridad de académicos y políticos y de este interés emergieron los mecanismos explicativos y los instrumentos de intervención.

Sachs (1996) traza el modo en que el término Subdesarrollo se acuñó y justificó: al proyectar la visión que las sociedades del norte tenían sobre sí mismas, se creyó que la civilización era más elevada cuanto más alta era la producción. Un país era subdesarrollado si sus condiciones económicas distaban de las de los países que tenían el liderazgo económico.

Dado que el subdesarrollo se asociaba al bajo crecimiento, interesaba determinar sus causas. Desde lo económico Meier (1973) menciona tres factores: imperfecciones del mercado; bajo coeficiente de capital y baja productividad per cápita que impiden la acumulación de capital requerida para la inversión productiva e; inversión extranjera que expande las exportaciones de productos primarios sin incremento de la producción y la demanda internas. Schumpeter (1968) creía que los factores explicativos no eran solo económicos y que existían elementos derivados de otras esferas de la vida social y del entorno físico que podían tener algún grado de influencia. Esto ocurría porque el crecimiento no era, a despecho de los postulados marxistas, un fenómeno autónomo y por consiguiente su explicación rebasaba los límites de la ciencia económica.

En principio no se debatió la centralidad del crecimiento pero si la premisa universalista de la economía. La principal crítica, esgrimida por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), residía en la imposibilidad de aplicar teorías surgidas en los países en los que se había dado la revolución industrial a países con condiciones estructurales claramente diferentes (Zunkel y Paz, 1973). Según Rodríguez (1988) la contribución de la CEPAL a la teoría del desarrollo se inicia en los 50 con la concepción del sistema Centro-periferia y la teoría del deterioro de los términos de intercambio y culmina en los 60 con la teoría de la inflación y el análisis de los obstáculos estructurales al desarrollo. Este conjunto de ideas recibe el nombre de estructuralismo.

El estructuralismo asume el comportamiento económico de los agentes individuales como circunscrito al contexto histórico-social e institucional en el que actúan (Zunkel y Zuleta, 1993). Su fin era superar los obstáculos al desarrollo derivados de problemas característicos de los países pobres, como la baja industrialización, alto desempleo rural y desventajas en el comercio internacional (Peet y Hartwick, 2009). La principal estrategia sugeridas fue la industrialización por sustitución de importaciones (Corredor, 2003; Gonzalez, 2006).



Algunos países aplicaron la receta estructuralista pero la crisis de los 80 los volvió a la ortodoxia bajo la etiqueta neoliberal, iniciándose un periodo de fuerte ajuste económico. En respuesta a los agudos problemas sociales generados por la estrategia neoliberal, apareció el Neoestructuralismo que adoptó un enfoque pragmático frente a la globalización. Se insistía en que el subdesarrollo no obedecía a las distorsiones introducidas en el mercado por la intervención del estado (tesis neoliberal), sino a problemas históricos, de índole interna y estructural (Zunkel y Zuleta, 1993). Para lograr la inserción de las economías en la era global se recomendó fortalecer la capacidad productiva, la competitividad y la innovación (Zunkel y Zuleta, 1993; Bielschowsky, 2009), postulando como fin del desarrollo “la consecución de la equidad y la justicia social en el marco de la profundización de la institucionalidad democrática” (Zunkel y Zuleta, 1993, p. 66).

Con la irrupción del neoliberalismo el desarrollo perdió fuerza en la agenda pública. No obstante recuperó su espacio, como tema de debate académico y estrategia gubernamental, al aumentar las brechas de desigualdad y la conflictividad social asociados con la aplicación de políticas de ajuste fiscal y adelgazamiento estatal. El renovado interés en el desarrollo abrió vigorosos caminos para explorar otras formas de desarrollo, analizarlo desde una perspectiva crítica y proponer alternativas al desarrollo. El siguiente apartado se ocupará de estos aspectos.

### **1.2.3 Desnudando el desarrollo. La perspectiva crítica**

Desde su emergencia la idea de desarrollo ha suscitado debates y críticas que se preguntan por la legitimidad de sus pretensiones universalistas y principalmente por las consecuencias que se derivan de las prácticas mediante las cuales se concreta. Para Razeto (2000) la crítica al desarrollo puede clasificarse en tres grupos: las que aceptan la identidad desarrollo-crecimiento pero critican la acumulación, las que consideran que el desarrollo es más que crecimiento y las que critican los resultados del desarrollo.

Un cuarto grupo está constituido por críticas más severas que surgen de la concepción del desarrollo como discurso cultural (Escobar, 2005; 2014) hegemónico estructurado para mantener el estatuto de dominación; por lo cual puede ser leído también en clave de poder e ideología (Lins Ribeiro, 2007).

Las críticas a la acumulación, de corte marxista, atacan la pervivencia de la exclusión social y consideran que el capitalismo impide el avance de las fuerzas productivas; por lo que el desarrollo sólo es posible a través de un cambio radical de la estructura social productiva (Razeto, 2000). En ese sentido, las tesis marxistas sostienen que el subdesarrollo es una consecuencia del capitalismo y de su incapacidad para generar desarrollo en los países periféricos (Sutcliffe, 2008).

En la segunda categoría están los enfoques Socio-humanistas que advierten la necesidad de adoptar una mirada del desarrollo que supere la simple noción de crecimiento. Surgió entonces, a finales de los ochenta del siglo XX, el paradigma del *Desarrollo humano* que planteaba un cuestionamiento al utilitarismo como medida del bienestar y a la acumulación de capital físico como estrategia (Griffin, 2000).

De este modo el mayor acceso a bienes y servicios es sólo un medio y no un fin en sí mismo; lo que importa es el desarrollo de capacidades y libertades que den plenitud a las personas y que les permitan gozar de un estado de bienestar concebido como un constructo multidimensional (Griffin, 2000; Lopez-Calva y Vélez, 2003; Arriola, 2007).

Para Sen (2000), el principal académico de esta corriente, el aumento de las libertades políticas, las oportunidades sociales y los servicios económicos son constitutivos del concepto de desarrollo como libertad. Además el aumento de las libertades convierte a los individuos en sujetos activos de la sociedad y en agentes del desarrollo.

En la tercera perspectiva aparecen las tesis que muestran los graves desequilibrios sociales y ambientales generados por las prácticas ortodoxas del desarrollo. La crítica social más acuciosa proviene de la vertiente marxista que acusa al capitalismo por la exclusión de grandes capas de la sociedad que de esta forma quedan privadas de los beneficios del desarrollo (Razeto, 2000).

Una vertiente de la crítica surgió de la conciencia de que se necesitaba proteger el equilibrio natural para asegurar la base material del desarrollo (Razeto, 2000). El fin de la era de la seguridad impulsó el cambio de paradigma (Sachs, 1996) pues las crisis social y ambiental alentaron el debate sobre los fines del desarrollo. Para reconciliar economía y ecología apareció el Desarrollo sostenible, una noción que combinaba el aumento de los niveles de bienestar social en el largo plazo con el manejo adecuado de los recursos naturales

(Moncayo, 2003). Según la Comisión Mundial del Medio Ambiente (1988) “el desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras” (p. 67).

El concepto presentaba serios inconvenientes. En apariencia reconciliaba hombre y naturaleza pero suscitaba dudas sobre sus alcances y generaba profundas controversias políticas y éticas (Sachs, 1996). Se subrayaba que el desarrollo sostenible era una idea vaga y contradictoria articulada para sostener el crecimiento (Naredo, 2006) y por tanto una “versión maquillada” del desarrollo que aplazaba el problema ecológico para el futuro. Además era intrínsecamente injusta porque privaba a los países pobres de su derecho a disfrutar del desarrollo, mientras mantenía altos los niveles de consumo de los países ricos.

Otros debates se relacionaban con temas prácticos: ¿a quién pertenecía el capital natural? ¿Cómo y quién debía administrarlo? ¿Cuáles eran las metas reales del desarrollo? ¿Podían la ciencia y la tecnología avanzar tan rápido como para resolver los problemas ambientales? (Carrizosa, 1996). Se aceptaba, con matices, que un mejor desarrollo era posible si se lo hacía un asunto integral y se incluía a la biosfera como elemento de decisión. Las estrategias no involucraban cambios centrales en la concepción del desarrollo o en las estructuras axiológicas subyacentes, sino sólo ajustes a sus prácticas.

Sosteniendo la preocupación por el medio ambiente y por el hombre Max-Neef (1986) sugiere adoptar un “humanismo ecológico” cuya realización estaría más allá de los sistemas sociales actuales. En su análisis sobre el origen de los desarreglos hombre-naturaleza-tecnología Max-Neef (1986) considera que ellos obedecen a un antropocentrismo, ontológicamente sostenido, que ha generado antagonismo y dificultado las relaciones armónicas entre la comunidad humana y su entorno. Superar este estado de cosas requiere un cambio profundo en las estructuras de la cultura que es imposible en el marco de los actuales sistemas económicos, culturales y políticos. La propuesta sería “pasar de la mera explotación de la naturaleza y de los más pobres del mundo, a una interdependencia creativa y orgánica” de modo que “ya no se compita ni con la naturaleza ni con el resto de la humanidad” (Max-Neef, 1986, p. 64).

El debate continúa hoy con propuestas que analizan las conexiones del desarrollo con los modos de dominación, exploran formas alternativas de desarrollo o sugieren abandonarlo

apostando, por ejemplo, por una relación simbiótica con la naturaleza. Otro elemento que las caracteriza es que se estructuran alrededor de movimientos sociales y ecologistas que reclaman un puesto en la historia de sus países y regiones. Este tipo de discusiones configuran la cuarta y más actual de las vertientes de la crítica al desarrollo.

Siguiendo a Vanhulst y Beling (2013) estos discursos surgieron como respuesta a las sucesivas crisis económicas, sociales, políticas y ambientales que fueron originadas por la extensión de la idea de desarrollo como principal paradigma de la ideología moderna. En el mismo sentido Escobar (2005) apunta que la profundización de la pobreza generada por la globalización neoliberal ha hecho renacer el debate sobre justicia y desarrollo, reflexión que está siendo encabezada por movimientos sociales e intelectuales alternativos, para los que es urgente buscar “otros mundos posibles”.

Conviene señalar que estas posturas teóricas se inscriben en el marco de amplios movimientos intelectuales que como la teoría crítica, el programa de investigación modernidad/colonialidad o las epistemologías desde el sur, plantean un debate a las formas hegemónicas del conocimiento. En efecto, un elemento común a estas corrientes es la revisión que hacen de las concepciones fundantes de la modernidad para mostrar que “...así como la lógica moderna marcó al proyecto de Ciencia, éste a su vez, consolidó a la modernidad y su episteme como las únicas posibles” (Flórez, 2005, p. 80)

La teoría crítica, históricamente asociada a la Escuela de Frankfurt (Roith, 2011) propone una reinterpretación del marxismo y una nueva concepción del conocimiento en la que sujeto y objeto no están radicalmente separados por la idea de objetividad sino que son constitutivos entre sí; de modo que el conocimiento esta mediado tanto por las experiencias como por las prácticas e intereses teóricos y extra-teóricos (Osorio, 2007). De esta manera se planteó una ruptura epistemológica fundamentada en una crítica de la sociedad capitalista a partir de categorías como dominación, alienación, cultura de masas, entre otras (Rattia, 2012).

Si bien la teoría crítica puso en entredicho los presupuestos de la modernidad ilustrada, no fue capaz de elaborar una propuesta para superarlos. Sus discusiones han sido fundamentales para la deconstrucción epistémica y axiológica de la modernidad, pero en ellas campea un cierto pesimismo que ensombrece dimensionar otras posibilidades.

Un enfoque emparentado con la teoría crítica, pero en todo caso alternativo, es planteado en el conjunto de trabajos que constituyen el “Programa de investigación colonialidad/modernidad” y las “epistemologías del sur” que agrupa a intelectuales cuyas exploraciones tienden una mirada desde el “sur global”. Sus análisis se plantean desde abordajes como la postmodernidad, la colonialidad/decolonialidad, las economías sociales, solidarias y alternativas, etc., y se caracterizan por “cuestionar los paradigmas dominantes en las ciencias sociales y/o en la economía, por producir otros conocimientos y/o por ofrecer otras maneras de aproximarnos a nuestra realidad” (Vargas, 2009, p. 46).

Los ejes conceptuales del programa de investigación Colonialidad-modernidad son, según Lozada (2010), los siguientes: i) el origen de la modernidad está asociado a la conquista de América y el control del Atlántico después de 1492; ii) el colonialismo y desarrollo del sistema-mundo capitalista son constitutivos de la modernidad; iii) La modernidad debe explicarse desde una perspectiva planetaria y no únicamente europea, iv) la dominación es una dimensión de la modernidad y v) la hegemonía epistémica del eurocentrismo es una característica de la modernidad.

Para Mignolo (2000) el surgimiento del circuito comercial del Atlántico, tras 1492, es esencial en la consolidación del capitalismo y fundamental para explicar la emergencia de la *modernidad* y de su correlato la *colonialidad*. Según lo explica:

El imaginario del mundo moderno/colonial surgió de la compleja articulación de fuerzas, de voces oídas o apagadas, de memorias compactas o fracturadas, de historias contadas desde un solo lado que suprimieron otras memorias y de historias que se contaron y cuentan desde la doble conciencia que genera la diferencia colonial. ( p. 63)

En efecto, la conquista de América pone en contacto a pueblos con trayectorias culturales y vitales ampliamente diferenciadas. Esta relación se ubica en un proceso de colonización que implica el dominio territorial, material y aún espiritual de un agente externo y cuyo resultado es el establecimiento de un orden asimétrico y hegemónico justificado y legitimado en la lógica del colonialismo (Estermann, 2014).

El orden colonial apela a la diferencia entre el conquistado y el conquistador para crear una jerarquía de dominación y exclusión en todo el espectro de la actividad humana. La diferencia colonial justifica el proyecto civilizatorio de la modernidad - basado en nociones

de universalidad y racionalidad- así como la visión del otro o los otros como incivilizados, primitivos o subdesarrollados (Adriaensen, 1990; Mignolo, 2000).

Esta visión no desaparece con la independencia y los movimientos nacionales, sino que la impronta colonial se transforma en “colonialismo interno” que reproduce jerarquías y exclusiones derivadas, principalmente, de las diferencias raciales (Mignolo, 2000). Del mismo modo, la extensión del sistema mundo capitalista genera una jerarquía geopolítica que ordena el mundo en categorías como desarrollado/Subdesarrollado o primer mundo/tercer mundo (Adriaensen, 1990).

Visibilizar este orden injusto que perpetúa y extiende las exclusiones, es la tarea que se propone la perspectiva decolonial/postcolonial. Como postura epistemológica, lo postcolonial adopta una visión del “otro” como irreductible (Flórez, 2005) y lanza una crítica profunda a los antagonismos y jerarquías de la modernidad (Adriaensen, 1990). La decolonialidad propone superar la matriz de poder colonial instaurada por el sistema-mundo capitalista, que jerarquiza el ser y el saber, a partir de una decolonización epistémica y ontológica que permita afirmar la pluriversidad e interculturalidad en la construcción de alternativas sociales y económicas (J. C. Vargas, 2009).

Por su parte Boaventura de Sousa Santos (2011) lanza las *epistemologías del sur* como una propuesta novedosa que intenta una respuesta frente a la crisis global desatada por el actual modelo de sociedad y en especial por el capitalismo. Para este connotado sociólogo la crisis del “logos eurocéntrico” es total y por ello se requiere otra epistemología que rompa la hegemonía del capitalismo y el colonialismo, que se fundamente en un logos emancipador y que reconozca la simbiosis necesaria en la relación hombre-naturaleza, como de hecho ocurre ya en las tradiciones de los pueblos ancestrales del sur global.

En resumen esta cuarta vertiente de la crítica rastrea el origen y constitución del desarrollo como un discurso hegemónico que es consecuencia de la evolución del sistema- mundo capitalista moderno/colonial. Desde posturas como las expuestas y otras emergentes e interrelacionadas -alternativas al desarrollo y a la modernidad, las lógicas de la comunalidad-relacionalidad, pluriversidad y buen vivir, etc.- se están, en palabras de Escobar (2014):

... trazando sus trayectorias intelectuales y políticas por los vericuetos epistémicos y sociales (culturales y políticos) del Continente y tejiendo un paisaje diferente de pensamiento, campos

de estudio, y procesos políticos y culturales al que prevaleciera hasta hace un par de décadas.  
(p. 38)

### **1.3 La Planeación como concepto e instrumento del desarrollo.**

#### **1.3.1 Explorando el concepto de planeación.**

La idea de anticipación es importante para comprender la naturaleza de la Planeación como teoría y práctica, rastrear su constitución epistémico-axiológica y derivar su relación con el Desarrollo. Lo que se anticipa es el futuro, pues la Planeación es un proceso para decidirlo y dirigirlo (Ozbekhan, 1969), para intervenir la realidad y gobernarla (Ozbekhan, 1969; Lira, 2006; Archibugi, 2008).

Estas nociones se derivan de la condición de objeto de la modernidad que ostenta la planeación. Según Tauber (2011) en el marco del pensamiento moderno, que ve al mundo como totalidad ordenada, aparece la planeación como una forma de abordar el desarrollo desde una visión de certidumbre.

Según Escobar (2010, p.143), la planeación encarna la creencia de que el cambio social puede ser diseñado y dirigido, esto es, producido a voluntad. Su “deber ser” se resume en buscar la dirección y el control del cambio (McLoughlin, 1971) entrando en juego herramientas conceptuales y metodológicas para interpretar y transformar la realidad. Es por tanto un proceder técnico con constructos teóricos y metodológicos que le confieren el carácter de proceso consciente y racional (Ozbekhan, 1969) aplicable a diversos ámbitos como el económico, el territorial, el social y en general el del desarrollo (Lira, 2006; Archibugi, 2008) de modo que tal conocimiento técnico preceda y presida la acción (Lira, 2006).

Este cuerpo de conocimiento es la Teoría de la Planeación, etiqueta que ordena los enfoques teóricos que explican la realidad a intervenir, así como los procedimientos de intervención. Bajo esta nomenclatura, Faludi (1973) argumenta que existen dos grandes grupos de teorías: las sustantivas – que corresponden a los paradigmas teóricos sobre el ámbito en el que se aplicará la planeación; por ejemplo las teorías económicas del crecimiento- y las teorías procedimentales referidas a los aspectos técnico-metodológicos, con los que se formula el plan en cada una de sus etapas.

Dada la amplitud de problemas a los que se aplica la planeación, las teorías sustantivas y procedimentales dependen, en cada ejercicio, de los propósitos del plan y de sus alcances. Para Boisier (1981), el problema que se pretende resolver origina una demarcación temática –económica, política, ecológica, técnica, física, distributiva, etc.- que determina su contenido sustantivo y este a su vez da origen a una forma específica de planeación que se concreta en lo procedimental.

Desde lo procedimental Lira (2006) identifica cuatro enfoques de planeación: el tradicional, de corte científico-normativo, tiene por fin conducir a la sociedad al logro de metas racionalmente propuestas; el situacional incorpora el concepto de complejidad y pretende mediar entre los binomios presente-futuro y conocimiento-acción; el estratégico, establece que la competitividad depende de las capacidades para establecer una relación adaptativa ganadora con el entorno; mientras que el prospectivo se enfoca en la identificación y diseño de futuros probables y posibles.

Tauber (2011) señala que la evolución de la planeación está determinada por la aparición sucesiva de varios enfoques. En primer lugar, los enfoques indicativo y normativo, se desarrollaron en los países de tradición capitalista y socialista respectivamente, centrándose en los aspectos económicos del desarrollo. El enfoque indicativo se orientaba a la identificación de objetivos económicos en coordinación o con la anuencia del sector privado industrial y productivo. El enfoque normativo, por su parte, definía acciones y especificaba las metas que el sector productivo debía alcanzar. Un enfoque –más flexible e integral- se desarrolló a partir de la segunda mitad del siglo XX con la planeación estratégica situacional. El enfoque más reciente es el participativo que busca involucrar a los diversos actores sociales en la planeación del desarrollo.

En esta evolución también es importante destacar, como anotan varios autores (Vallejo y Fuentes, 2007; Velásquez y González, 2010; Poveda, 2010) que la planeación del desarrollo ha pasado de ser un asunto meramente técnico a convertirse en un proceso de carácter político en el que los diversos actores de la sociedad acuerdan el futuro.

Los cambios procedimentales operados en la planeación siguen la senda de las transformaciones en la noción del desarrollo. La introducción de nuevos elementos - como por ejemplo, el medio ambiente en el caso del desarrollo sostenible- ha complejizado la tarea



de la planeación y ha dado lugar a herramientas, métodos, procedimientos y metodologías en un intento por capturar, técnicamente, tal complejidad.

Para Hummelbrunner y Jones (2013) la complejidad en la planeación del desarrollo está determinada por tres cuestiones clave: i) el nivel de incertidumbre involucrado, que se refiere al grado en que se conocen, controlan y entienden tanto los problemas como las alternativas de solución; ii) el nivel de acuerdo sobre los objetivos y sobre la forma de lograrlos, que monitorea las divergencias y convergencias sobre el modo de entender y dimensionar los problemas y fijar los propósitos de un plan y; iii) la forma en que están distribuidos los conocimientos y capacidades, que evalúa el nivel de conocimiento que cada actor posee, así como el poder de intervención que ostenta.

Dada la complejidad y la necesidad de coordinar actividades en variados ámbitos, espacios y sectores, la planeación ha adquirido un gran dinamismo y flexibilidad para tratar de conciliar diversos intereses e identificar opciones posibles y soluciones viables (Ortúzar, 2010). En efecto, ante entornos complejos y de alta incertidumbre las previsiones de la planeación deben tratarse como hipótesis que necesitan confirmarse y ajustarse creativamente en el proceso mismo de intervención, pasando así de una planeación estática y prescriptiva a una planeación dinámica, flexible y diversa (Hummelbrunner y Jones, 2013).

Además, en tanto proceso fundamental para el desarrollo, ha generado un entramado institucional conformado por organismos con distintos niveles de responsabilidad; por regulaciones o normativas que definen procedimientos, funciones y competencias; y por un lenguaje técnico que es utilizado por los diversos actores de la planeación. Para Latinoamérica, por ejemplo, la ONU crea la Comisión Económica para América Latina-CEPAL y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES (Tauber, 2011) y en el caso colombiano están, en el nivel central, el Departamento Nacional de Planeación-DNP y las oficinas o secretarías de planeación en cada departamento y municipio.

En resumen el concepto de planeación se refiere, por una parte, al proceso técnico-político que involucra diversos actores y niveles de negociación para acordar un marco común de problemas, alternativas de solución, de metas y de propósitos del desarrollo; y por otro lado al conjunto de conocimientos y procedimientos con los que se definen objetivos y se

estructuran estrategias para atender diversos aspectos del porvenir social. En consecuencia, la planeación diseña el futuro previendo los cursos de acción, los recursos y los esfuerzos para lograr el cambio.

Ya que se trata de una herramienta para la gestión del cambio social, la planeación tiene una relación instrumental con el desarrollo; pues como afirma Escobar (2010) lo ha provisto de técnicas y procedimientos desde sus inicios. En un sentido amplio ambos conceptos - Planeación y Desarrollo- son deudores, por una parte de la emergencia de la modernidad, en tanto fenómeno histórico-social, y por otro lado del sustrato filosófico suministrado por el racionalismo y en particular por la corriente positivista de la ciencia.

Si el desarrollo es el fin, entonces la planeación es la estrategia metodológica para estructurar racionalmente los cursos de acción para alcanzarlo, pues ofrece una mediación instrumental-temporal entre los fines declarados por el proyecto del desarrollo y su realización efectiva. Su carácter de instrumento racional (Ozbekhan, 1969; Hellström, 1997), que plantea la transformación organizada de la realidad (Gutiérrez y Sánchez, 2008; Cuervo, 2010) ha legitimado el uso de la planeación en la empresa del desarrollo (Escobar, 2010).

### **1.3.2 Algunas críticas a la planeación del desarrollo**

En cuanto al debate sobre la planeación, existen dos enfoques: uno metodológico y otro crítico. El primero analiza la capacidad técnica de la planeación para responder a los fines que se le atribuyen haciendo referencia a la eficacia de sus metodologías y resultados. Se critica la flexibilidad de los planes que en ocasiones se conciben como instrumentos estáticos (Todes, 2011), que prestan poca atención a la implementación (Meier, 1970; Todes, 2011).

Lira (2006) observa, para Latinoamérica, la existencia de varias insuficiencias en la planeación que se derivan de la excesiva complejidad de algunos planes y las dificultades para insertarlos en las dinámicas de la política y la gestión pública. En el mismo sentido Tauber (2011) registra que la planeación tradicional impulsada en esta parte del mundo a mediados del siglo XX, entró en crisis por la inviabilidad política de los planes que se centraban en un deber ser con objetivos inalcanzables. Para Miraftab (2009) el fracaso de la planeación en el tercer mundo se debe a la informalidad de la actividad económica, dado que

solo una parte limitada del desarrollo fluye por los canales formales establecidos en los planes.

Otro problema se refiere a la aplicación de herramientas derivadas de la planeación empresarial a la esfera de lo público. Estas herramientas tienden a la simplificación y generan problemas de coordinación ya que las lógicas del funcionamiento y las reglamentaciones son distintas a las del sector privado (Lira, 2006). Más aún, esta tendencia termina por generar transformaciones en la forma de concebir e instrumentar lo público en donde este pasa desde Estado-Políticas públicas-Sociedad a una lógica de Patrón-Cliente (Dávalos, 2011, p. 220).

Sobre los resultados de la Planeación Meier (1970) señala el poco impacto que los planes de desarrollo han tenido en los países subdesarrollados atribuyéndolo a la concentración en aspectos macro-económicos, la primacía de lo cuantitativo en desmedro de lo político y socio-cultural y; la concentración en la formulación del plan descuidando su ejecución. En el caso colombiano Blanco (2013) concluye que más de 50 años de planeación no han solucionado los urgentes problemas del ordenamiento territorial, manejo ambiental y pobreza.

De mayor profundidad es el enfoque que plantea críticas a las asunciones epistémicas y axiológicas del “discurso de la planeación”. Para Escobar (2010):

...las concepciones sobre la planeación son el resultado de la acción académica, económica y política acumulada; no son marcos neutros a través del cual la "realidad" se muestra inocentemente en sí. De este modo, llevan las marcas de la historia y la cultura que los produjo. Cuando se implementa en el Tercer Mundo, no sólo la planificación llevaba consigo este bagaje histórico, sino que también contribuyó en gran medida a la producción de la configuración socio-económica y cultural que hoy llamamos subdesarrollo. (p. 143)

En ese sentido, la planeación correspondería a una forma de colonialismo epistémico, que “disfrazado de universalidad” pretendería interpretar e intervenir las realidades propias de los países de la periferia del desarrollo con las teorías generadas en contextos históricos y sociales propios de las experiencias y la visión del mundo centro-europeo, en donde emergió la modernidad (Grosfoguel, 2013).

Con la extensión de la modernidad y con el desarrollo como propósito, la planeación comenzó a verse como uno de los motores más importantes para organizar racionalmente la

sociedad y establecer sus metas (Hellström, 1997). Sin embargo ello implicaba “la superación o la erradicación de "tradiciones", "obstáculos" e "irracionalidades"; es decir, la modificación de las estructuras humanas y sociales y su sustitución por otras nuevas racionalidades (Escobar, 2010, p. 149) en un proceso que Grosfoguel (2013) ha llamado epistemicidio, en la medida en que la sustitución se dio, no pocas veces, por métodos violentos.

La racionalidad subyacente-por ser una condición de lo moderno- y presente –por las técnicas y metodologías involucradas- en la planeación es problemática. Como advierte Abukhater (2009) el universalismo de la racionalidad conduce a un reduccionismo que empobrece la lectura de las realidades propias de cada contexto y a la larga desemboca en un especie de oscurantismo ideológico que se impone a través de propuestas y planes que responden a los intereses de las clases que ostentan el poder.

De esta forma la racionalidad universal se convierte en un presupuesto que “ha sido utilizado por las élites tecnocráticas para solidificar su superioridad sobre los demás como una forma de manipulación, intimidación y exclusión. En este sentido, las decisiones no se toman con base en hechos, sino más bien los hechos, a menudo, se construyen sobre la base de decisiones predeterminadas” (Abukhater, 2009, p. 70).

Otra consecuencia asociada a la noción de racionalidad es que la planeación se convierte en un proceso de “expertos”, de profesionales, que se supone, son los únicos capaces de interpretar “científicamente” y del modo correcto los hechos y las problemáticas y de diseñar las respuestas apropiadas (Abukhater, 2009; Miraftab, 2009; Tauber, 2011). Aún en los procesos autocalificados como participativos, es el experto el que define las reglas, fija las temáticas y sintetiza las conclusiones por lo que, al final, es el planificador profesional el que delimita el horizonte de discusión y proposición.

La planeación también se ha visto como un instrumento de dominación ya que ella “requiere inevitablemente la normalización y estandarización de la realidad, que a su vez implica la injusticia y la supresión de la diferencia y la diversidad” (Escobar, 2010, p. 147). Ya que la planeación no puede considerarse un elemento neutral en los conflictos de poder (Flyvbjerg, 2002), se instauraron a partir de los años 90 del siglo XX una serie de instrumentos para propiciar la participación ciudadana en ese proceso.

No obstante, a decir de Dávalos (2011), tales estrategias responden a la matriz de dominación del neoliberalismo y tienen por objeto neutralizar la resistencia y la movilización social. Esta misma opinión comparte Miraftab (2009) para quien la participación y la inclusión en los procesos de planeación son, ante todo, una estrategia para garantizar la gobernabilidad en la era neoliberal; ya que se trata de un proceso selectivo en el que, si bien las personas y comunidades obtienen un mayor acceso al gobierno, no se garantiza su inclusión sustantiva y el goce efectivo de sus derechos económicos.

En esencia estas críticas ven a la planeación del desarrollo como una forma más de las estrategias de dominación y como un intento de homogenizar y controlar la sociedad. Además reprueban el carácter excluyente y autoritario de la planeación tradicional (Fainstein, 1999) e identifican sus problemáticas tanto conceptuales como operativas.

En resumen las vertientes críticas de la planeación se derivan tanto de sus limitaciones metodológicas y prácticas como de su conexión con los fundamentos del desarrollo. Al identificar y analizar las problemáticas, el debate a la planeación sugiere líneas de trabajo intelectual y propone elementos para la construcción de alternativas. Se trata de transitar, como plantea López (2010) hacia una planeación construida desde el dialogo social, con la naturaleza y con las corrientes que apuestan por las alternativas al desarrollo.

## 2. Los ejercicios de planeación territorial en el Cauca en el periodo 2000-2014

### 2.1 Introducción

El diccionario de la lengua española define *planear* como “hacer planes o proyectos” mientras que la tercera entrada para la palabra *plan* establece que esta se entiende como un “Modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla” (Real Academia Española de la lengua, 2014).

Esta definición introduce varios elementos conceptuales que permiten analizar el significado y alcance de la planeación. En primer lugar la caracterización del plan como *Modelo* remite a un conjunto amplio de nociones, pues como afirma Carvajal (2002) este es un término polisémico con varias acepciones y usos. Desde lo epistemológico un modelo puede entenderse como un sistema en el que se verifican las condiciones establecidas mediante una teoría (Mosterín, 1978) o por otra parte como una representación simplificada o abstracta de la realidad (Carvajal, 2002; Bédard, 2003). En este último sentido Concari (2001) resalta que aunque se trata de una representación incompleta e inexacta, el modelo permite conocer y comprender una realidad a partir de las relaciones que se establecen entre la teoría y los fenómenos modelados.

Otros significados del término modelo se asocian con las ideas de analogía y prototipo. Como analogía un modelo es un esquema en el que se establecen relaciones de semejanza entre los elementos de un sistema real y su representación idealizada a partir de lo que se considera esencial (Mujica y Rincón, 2011). Así, un modelo es un “sistema que sirve para comprender otro sistema” (Ferro, 2012, p. 7). Como prototipo el modelo constituye un ejemplar o un ideal de un determinado sistema o fenómeno (Carvajal, 2002).

Siguiendo estas acotaciones conceptuales parece claro que los planes comparten –aunque no exhaustivamente- algunos de los elementos que definen un modelo. Así, los planes son *representaciones simplificadas de la realidad* en la medida en que proponen una lectura sintética – por ejemplo en el diagnóstico- de los aspectos que se consideran clave en el desarrollo de un territorio. Constituyen un *prototipo* en cuanto proponen un esquema de actuación- por ejemplo en las estrategias- antes de ponerlo en marcha. Establecen relaciones entre la teoría y la realidad por cuanto son instrumentos técnicos con un sustrato teórico que

define como interpretar los hechos y, sobre todo, tienen un fuerte anclaje en los paradigmas económicos y sociales sobre el desarrollo.

Continuando con las líneas de la definición inicial, los planes son modelos que se adjetivan como *sistemáticos*, siendo esta una característica adoptada del enfoque de sistemas propuesto en los trabajos desarrollados por Bertalanffy (1989) en el siglo XX como una forma de acercarse al estudio de los fenómenos complejos. Esta perspectiva asume una mirada holística en la que las relaciones entre los diversos elementos constituye el fundamento del análisis de la realidad (Arnold & Osorio, 1998). En general, un sistema suele definirse como un conjunto complejo de elementos que se relacionan e interactúan entre sí (Harary & Batell, 1981; Tarride, 1995; Laszlo & Krippner, 1998). En términos de la planeación del desarrollo, este sistema estaría configurado por el conjunto de interacciones entre instituciones del desarrollo –organismos, reglas, teorías y convenciones- y usuarios del desarrollo –personas, comunidades, sectores económicos y sociales-; en síntesis por el entramado social que configura el campo del desarrollo.

Una característica de este campo es su complejidad por cuanto la realidad a la que está referido no es reducible-ni desde la teoría ni desde la práctica- a una sola disciplina del conocimiento (García, 2006). En consecuencia, la planeación, vista desde la perspectiva de la teoría de sistemas, presentaría las características de un sistema complejo, el cual García (2006) define en los siguientes términos:

Un sistema complejo es una representación de un recorte de esa realidad, conceptualizado como una totalidad organizada (de ahí la denominación de sistema), en la cual los elementos no son "separables" y, por tanto, no pueden ser estudiados aisladamente. (p. 21)

En efecto, si se consideran los distintos elementos que entran en juego en un proceso de planeación no puede menos que argumentarse su complejidad. La concepción misma del desarrollo, los componentes, sectores o actividades que son su objeto; las metateorías y teorías subyacentes; las metodologías; la comunicación y el proceso político; son entre otros tantos, elementos cuyas relaciones configuran la complejidad de la planeación del desarrollo.

Conforme a la definición, otro rasgo de los planes es su condición de herramienta de anticipación. Esta característica resulta evidente cuando se observa que los planes son instrumentos que definen estrategias y metas a obtener en un horizonte temporal definido y

es todavía más clara cuando el ejercicio de planeación tiene naturaleza prospectiva, pues esta tiene en el análisis y la construcción de futuros sus postulados medulares (Medina y Ortégón, 2006; Vergara, Fontalvo, y Maza, 2010)

En resumen los planes traducen en un documento y mediante un protocolo técnico estructurado y validado, la visión de los planeadores sobre el estado del desarrollo y sobre las acciones a ejecutar para alcanzar una cota más alta. Esto es, los planes instrumentalizan las concepciones del desarrollo al fijar objetivos y al proponer estrategias.

Bajo estas consideraciones iniciales, en este capítulo se analiza la dinámica de planeación en el Departamento del Cauca para el periodo 2000-2014. Sigue a esta introducción un esbozo histórico y sobre la normativa que se aplica en Colombia para los procesos de planeación del desarrollo. Luego, con sendos apartados, se profundiza propiamente en los ejercicios de planeación formulados en el periodo de estudio.

## **2.2 La planeación en Colombia: aspectos normativos e históricos**

En Colombia la planeación del desarrollo es un mandato constitucional contenido en el capítulo II del Título XII de la Constitución Política expedida en 1991. Este capítulo, denominado justamente “Del plan de desarrollo”, ordena la formulación de un Plan Nacional de desarrollo y de Planes de desarrollo de las entidades territoriales, establece los elementos esenciales de estos documentos (Artículo 339); crea el sistema nacional de planeación (Artículo 340) y; señala las competencias y responsabilidades del gobierno y del legislativo en esta materia (Artículos 341 a 344).

Otro instrumento normativo es la ley 152 de 1994 o ley orgánica del plan de desarrollo. Expedida durante el gobierno de Cesar Gaviria Trujillo, esta norma desarrolla los preceptos constitucionales sobre planeación en 55 artículos agrupados en 12 capítulos. El capítulo I establece el alcance de la ley y los principios bajo los cuales debe desarrollarse la planeación. En ese sentido se concibe la planeación como un proceso continuo y participativo que debe propiciar “la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones” (Congreso de Colombia, 1994). Se introducen además nociones que vienen del campo de la gerencia como eficiencia, coordinación, coherencia y viabilidad;



así como la idea de “sustentabilidad ambiental” que procede del enfoque de desarrollo sostenible.

En los siguientes seis capítulos –del II al VII- se despliegan los lineamientos referentes a la formulación, aprobación, ejecución y evaluación del Plan nacional de desarrollo, determinando además las competencias y responsabilidades de los distintos organismos del estado en cada una de estas etapas. A partir del capítulo VIII y hasta el XI la ley aborda los referentes de la planeación del desarrollo en las entidades territoriales sean estas municipios, departamentos, entidades territoriales indígenas o regiones, entendiendo por regiones la concurrencia de una pluralidad de municipios o de departamentos. Se finaliza con las disposiciones generales contenidas en el capítulo XII.

En relación con los planes de desarrollo territorial, la ley establece lineamientos similares a los que rigen para los planes nacionales, aunque limita su alcance a la circunscripción territorial respectiva y homologa los procedimientos y competencias con las estructuras propias de los departamentos y municipios. Así, por ejemplo, las funciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP), que en el plano nacional coordina la elaboración técnica y establece los aspectos metodológicos del plan, son atribuidas a la oficina, secretaría o dependencia del gobierno departamental o municipal que se encarga de la planeación.

De este modo, la ley promueve la creación de una estructura especializada para el desarrollo del proceso de planeación territorial poniendo a la cabeza de la misma al mandatario departamental o municipal, según sea el caso. En esta estructura se distinguen dos categorías: autoridades e instancias. Para el caso de los Departamentos se consideran autoridades de planeación el gobernador, el Consejo departamental de gobierno y la secretaria u oficina de planeación, así como las demás dependencias según su área de actuación. Las instancias son la Asamblea departamental y el Consejo departamental de planeación.

Siguiendo la nomenclatura de competencias y atribuciones que se desarrollan desde el nivel central para la elaboración del plan nacional; las autoridades e instancias territoriales se organizan en un esquema equiparable: al ejecutivo territorial le corresponden las tareas del ejecutivo nacional; las funciones del Consejo de Política Económica Social –Conpes- son atribuidas, en los departamentos y municipios, a los Consejos de gobierno respectivos; las

Asambleas y Consejos cumplen el rol que en la nación corresponde al congreso; mientras que los consejos territoriales de planeación -conformados por representantes de los sectores económico, social, educativo, ecológico y comunitario, designados por el mandatario departamental o municipal- se ocupan de lo mismo que haría el Consejo nacional.

La distinción entre *autoridades e instancias* es de naturaleza tanto política como funcional. En el plano político, la iniciativa para proponer estrategias y priorizar acciones e inversiones corresponde a las *autoridades*; mientras que las *instancias* solo tienen atribuciones para conceptuar o, como en el caso de la Asamblea Departamental, para aprobar. Desde lo funcional, a las *autoridades* corresponde la elaboración y ejecución del plan, mientras que las *instancias* ejercen una tarea de asesoramiento y revisión.

Otro elemento que vale la pena destacar es que la organización político-administrativa del país –Nación, Departamento, Municipio- configura una jerarquía con importantes implicaciones en la elaboración y gestión de los planes de desarrollo. En primer lugar, la autonomía de los territorios en materia de planeación, queda limitada a las competencias que la constitución y la ley les otorga, por lo que ciertos aspectos del plan no se deciden ni diseñan en el departamento o municipio, sino que se adoptan del ordenamiento jurídico que rige para el país. Ejemplo de ello es lo relativo a materias como salud o educación; en las que los gobiernos regionales y locales tienen una escasa iniciativa para implementar estrategias o acciones.

En segundo lugar la jerarquía de la organización territorial se traslada a los planes a través de su propia jerarquización: en el nivel más alto está el Plan Nacional de Desarrollo, le siguen los Planes Departamentales y en el último escalón, los planes municipales. No obstante este escalonamiento no significa que los planes territoriales constituyan una versión operativa del Plan Nacional de Desarrollo, sino que las estrategias nacionales constituyen un marco de referencia quasi obligado para la estructuración de las de orden regional y local. En la práctica ello se traduce en que los equipos de planeación en los territorios deben realizar un esfuerzo para armonizar los planteamientos del plan de desarrollo de su respectiva demarcación territorial con las estrategias, programas y proyectos de los planes de los niveles superiores.

Una síntesis de los lineamientos, específicamente para los departamentos, puede observarse en la Tabla 1.

**Tabla 1. Aspectos normativos de la planeación territorial**

Aspecto normado	Artículos	Descripción
Contenido de los planes	31	El contenido se divide en dos: i) Un apartado estratégico; ii) Un plan de inversiones a mediano y corto plazo.
Alcance de los planes	32	Se concede autonomía, en el marco de la ley, para que los territorios planeen el desarrollo económico, social y ambiental.
Propósito de los planes	35	Los planes tienen por objeto garantizar la eficiencia en el uso de los recursos y el desarrollo eficaz de las funciones a cargo del Gobierno Departamental.
Autoridades e Instancias de planeación	33-35	Autoridades: i) Gobernador como máximo orientador de la planeación; ii) Consejo departamental de gobierno; iii) Órgano o dependencia departamental de Planeación como entidad que coordina la formulación técnica del plan; iv) Secretarías y dependencias del gobierno departamental en su campo de acción.  Instancias: i) Asamblea departamental que estudia y aprueba el plan; ii) Consejo Departamental de planeación
Etapas de la planeación	36	Se identifican las siguientes: Elaboración, ii) Aprobación, iii) Ejecución, iv) Seguimiento y, v) Evaluación
Elaboración del plan	39	Se realizan las siguientes actividades: i) El equipo de gobierno elabora el plan bajo la orientación del gobernador, ii) El proyecto, elaborado en coherencia con el Programa de gobierno inscrito durante la candidatura, se presenta al Consejo de Gobierno para que lo consolide, iii) Se cita al Consejo territorial de planeación para que estudie el proyecto y rinda concepto.  Las actividades deben realizarse en un máximo de dos meses contados a partir de la posesión del gobernador.
Aprobación del plan	40	El gobierno departamental presenta a la Asamblea el Proyecto de Plan de desarrollo. Esta actividad debe realizarse dentro de los primeros 4 meses del período del Gobernador. La Asamblea tiene un mes para estudiar y decidir sobre el proyecto, emitiendo la respectiva ordenanza. Si no lo hace, el gobernador emite un decreto que adopta el Plan de desarrollo.
Ejecución del plan	41	Una vez aprobado el Plan, las secretarías y dependencias, con el apoyo técnico del órgano de planeación departamental; elaboran los planes de acción e inician la ejecución en su respectiva área.
Seguimiento del Plan	43	El gobernador debe presentar, anualmente, un informe a la Asamblea que dé cuenta del estado de ejecución del Plan.
Evaluación del plan	42	La evaluación es realizada por el órgano de planeación departamental.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley 152 de 1994

La normativa referenciada data de la última década del siglo XX, un periodo que se caracteriza por los intentos de modernización del estado derivados, por un lado de la puesta

en marcha del nuevo ordenamiento constitucional y por otra parte de la inserción del país en la economía globalizada. No obstante, la planeación del desarrollo en Colombia es anterior a esta época y su evolución sigue los derroteros marcados por la historia económica mundial y latinoamericana.

Según Lopera (2014, p. 31), en la evolución de la planeación pueden reconocerse al menos seis procesos interrelacionados: i) la planificación como producto del desarrollo histórico de la antigua Unión Soviética, que buscaba controvertir el ordenamiento social basado en el mercado; ii) la planificación derivada de los cambios en el desarrollo de las fuerzas productivas en los países capitalistas iii); la planificación como instrumento para implementar estrategias de crecimiento económico en países dependientes; iv) la planificación en la globalización y las políticas neoliberales; v) algunas propuestas alternativas para concebir el desarrollo; y vi) el surgimiento de órganos internacionales de planificación.

En el caso latinoamericano la planeación, que había comenzado como ejercicio sistemático a mediados del siglo XX, se ve reforzada por la constitución de la Alianza por el progreso, cuyo hito fundacional -la Carta de Punta del Este de 1961- impulsaba a los países firmantes a orientar sus esfuerzos en pro del desarrollo (Máttar y Perrotti, 2014). En efecto este documento, entre cuyos signatarios figura Colombia, afirma que la planeación -que aparece bajo la denominación de programación- es una de las condiciones básicas del desarrollo y en consecuencia establece que “Los países de la América Latina formularan programas nacionales amplios y debidamente estudiados para el desarrollo de sus economías como las contribuciones de cada uno a la Alianza para el Progreso” (Alianza para el Progreso, 1961, p. 12).

En Colombia aunque existen algunos antecedentes tempranos de la planeación en la colonia y en los primeros años de la república, cuando algunos documentos diagnosticaban la situación y proponían programas para mejorar la economía y la producción; es sólo hacia mediados del siglo XX cuando se introduce la planeación como una responsabilidad del estado (Franco, 1994). Al igual que en el resto de Latinoamérica su evolución se ha visto afectada por los avatares de la situación política y económica, así como por los cambios y tendencias mundiales (Franco, 1994; Lopera, 2014; Máttar y Perrotti, 2014)

Según Leudo (2011) las misiones Kemmerer de 1923, Currie de 1950 y Le Bret de 1955, jugaron un papel importante en la formulación de la política económica en Colombia e introdujeron la planeación del desarrollo. La reforma constitucional de 1968 fue un paso definitivo pues proporciono la fundamentación legal e institucionalizó el proceso al sancionar, constitucionalmente, la obligación de planear (Leudo, 2011; Rendón, 2015). La constitución de 1991, como ya se ha expuesto, ratifico este mandato con algunas novedades.

La principal de ellas consistió en que la planeación se estatuyó como uno de los ámbitos para hacer realidad la democracia participativa, uno de los pilares clave del nuevo régimen constitucional (Forero, 2000; Garzón, 2014). De este modo la planeación fue “puesta en el centro de la vida económica del país” (Forero, 2000, p.3) con lo que se pretendía legitimar la acción del estado y generar confianza en la ciudadanía (DNP-ESAP, 2007).

Sin embargo, como se discutirá más adelante, la planeación participativa presenta serias dificultades en su implementación, problemas derivados no sólo de su puesta en práctica, sino también de su constitución axiológica y epistémica.

### **2.3 La planeación del desarrollo en el Cauca: un panorama general**

En los tres lustros que hay desde el inicio del presente siglo se ha desarrollado una importante dinámica de planeación en el departamento del Cauca. Tres aspectos ilustran este hecho: i) un número apreciable de documentos de planeación, tanto Planes departamentales de desarrollo, como otros ejercicios; ii) la formación de una *institucionalidad* de la planeación y; como consecuencia de lo anterior, iii) la existencia de un conjunto de actores, más o menos reconocible, que lidera los procesos de planeación en el contexto departamental. En lo que sigue se abordaran con mayor detalle cada uno de estos aspectos.

La tabla 2 lista los ejercicios de planeación desarrollados en el Departamento del Cauca en el periodo 2000-2014. Para efectos descriptivos, se ha realizado una clasificación de estos ejercicios en tres tipos: Planes departamentales de desarrollo (PDD), Prospectiva regional (PR), y Otros ejercicios de planeación (OEP). En total se identifican trece (13) ejercicios de los cuales cuatro (4) son PDD, tres (3) son PR y los restantes seis (6) corresponden a OEP.

El mayor número de ejercicios, ocho (8) en total, se desarrolló en la transcurso de la primera década del siglo XXI, e incluye tres (3) de los cuatro (4) PDD registrados en el

periodo. Esta dinámica parece incrementarse al transcurrir la primera parte de la segunda década, pues el volumen de documentos de planeación entre los años 2010 y 2014 ya sobrepasa la mitad de los generados en la década inmediatamente anterior. Es previsible que al finalizar 2020 se cuente con una producción de documentos de planeación mucho más alta que la del periodo objeto de estudio debido al cambio de gobierno departamental y a las nuevas urgencias de planeación derivadas de la implementación de las emergentes políticas públicas en aspectos como ciencia, tecnología, innovación y competitividad, postconflicto, cambio climático, entre otros.

**Tabla 2. Ejercicios de planeación en el Cauca 2000-2014**

No.	Tipo	Nombre del Documento	Año
1	PDD	“En minga por el Cauca”. Plan de desarrollo departamental 2001 – 2003	2001
2	PR	Visión Cauca. Nuestro camino hacia el futuro	2003
3	OEP	Agenda Caucana de Ciencia, Tecnología e Innovación	2003
4	PDD	Plan departamental de desarrollo 2004-2007 “Por el derecho a la diferencia”	2004
5	OEP	Agenda interna para la productividad y la Competitividad – Documento Regional Cauca	2007
6	OEP	Conpes 3461. Acciones y estrategias para impulsar el desarrollo sostenible del Departamento del Cauca.	2007
7	PDD	Plan departamental de desarrollo: “Arriba el Cauca” 2008-2011	2008
8	OEP	Plan regional de Competitividad del cauca	2009
9	PR	Visión Cauca 2032. Hemos comenzado. Visión de desarrollo territorial departamental.	2011
10	PDD	Plan de desarrollo departamental 2012-2015 “Cauca todas las oportunidades”	2012
11	OEP	Plan estratégico departamental de ciencia, tecnología e innovación del Cauca	2012
12	PR	Estudio de Prospectiva del Cauca. Análisis prospectivo del Cauca 2013. El Cauca del futuro.	2013
13	OEP	Conpes 3799. Estrategia para el desarrollo integral del Departamento del Cauca	2014

Fuente: elaboración propia

El número de documentos generados, en promedio uno anual, es un indicador de la dinámica de planeación desarrollada en el Departamento; sobre todo si se tiene en cuenta que cerca del 70% de los documentos es distinto a los PDD, estos últimos obligatorios de acuerdo con la constitución y la ley. En efecto se formularon no menos de nueve documentos que abordan el desarrollo desde una perspectiva general, como en el caso de los documentos de prospectiva regional, o bien atienden aspectos más específicos pero relacionados o con

amplias repercusiones en otros escenarios como ocurre con las agendas de Ciencia y tecnología o las de competitividad.

Descontando los PDD, la mayoría de los ejercicios restantes se formularon como parte del esfuerzo de inserción del Departamento del Cauca en la implementación de políticas de orden nacional. En ese sentido puede anotarse que las directrices y marcos metodológicos de esos ejercicios provenían del nivel central, en especial del DNP o de otras agencias especializadas, por lo que la iniciativa de la planeación partía de esas agencias que necesitaban trasladar, al plano regional, las estrategias de orden nacional. De este modo se cumplían tres objetivos: i) socializar las políticas nacionales con actores significativos del orden regional; ii) traducir, a través de instrumentos regionales más operativos, la estrategia nacional y, no menos importante iii) propiciar –al menos en apariencia- la participación de actores regionales.

A esta descripción corresponden, sobre todo los documentos sobre competitividad elaborados en 2007 y 2009, coordinados por el DNP y el Ministerio de Comercio, industria y turismo, respectivamente; así como los dos Documentos Conpes de 2007 y 2014 y la Visión Cauca 2032 esta última elaborada a instancias del DNP como parte de una estrategia nacional para dotar a los Departamentos de una prospectiva enmarcada en ejercicios nacionales, en especial Visión Colombia II centenario 2019 y la Visión de competitividad 2032.

Hay, no obstante, algunos ejercicios que escapan a esta descripción, porque aunque se inscriben en las mismas tendencias temáticas –competitividad, productividad, desarrollo territorial- surgieron como iniciativas auspiciadas por instituciones locales. El ejemplo más claro de esta categoría está representado por Visión Cauca 2020, un ejercicio que al inicio de la década marco un derrotero importante para otros posteriores. Lo mismo puede decirse de los documentos que señalan la estrategia regional en ciencia, tecnología e innovación, que se concretaron con el liderazgo de la academia regional.

Con un número tan significativo de documentos es previsible la existencia de un cierto conjunto de capacidades que los hicieron posibles; no solo capacidades técnicas y financieras, sino también de coordinación entre actores. A este aspecto –pero con más amplias repercusiones que las enumeradas- es a lo que se ha aludido en el párrafo inicial de este apartado como “institucionalidad de la planeación”.

Para Franco (2004), quien retoma una definición de la CEPAL, la Institucionalidad está determinada por las normas, las organizaciones, los modelos de gestión y los arreglos entre los diversos actores de la sociedad. La institucionalidad, es por tanto el conjunto de instituciones que regulan la vida social al permitir o delimitar la acción en un ámbito cualquiera en especial en los campos político, económico y cultural. Siguiendo a North (1991) las instituciones son:

...los límites ideados por el hombre para estructurar las interacciones sociales, políticas y económicas. Consisten en un conjunto de limitaciones informales (sanciones, tabús, tradiciones y códigos de conducta) y de reglas formales (Constituciones, leyes, derechos de propiedad)...(p. 97)

De este modo las instituciones son, sobre todo, una compleja y estructurada red de relaciones (Del Palacio, 2006; Castaingts, 2007) cuyas funciones principales son las de reducir la incertidumbre (North, 1990); y suministrar un “andamiaje cultural que da unidad y coherencia a las estructuras sociales” (Del Palacio, 2006, p. 40).

El análisis de los documentos y las entrevistas a los actores significativos de esos ejercicios de planeación suministran los elementos necesarios para describir el modo en que se ha constituido y configurado la “institucionalidad de la planeación” en el Departamento del Cauca. Para este efecto se seguirá la nomenclatura de Castaingts (2007) que sugiere que una institución es, al mismo tiempo una codificación simbólica, una relación social y un organismo social. La tabla 3 utiliza las tres categorías señaladas para presentar su despliegue en el caso de la planeación en el Cauca.

Como codificación simbólica, las instituciones proveen a los actores sociales de un marco de referencia común para interpretar y actuar en la realidad (Castaingts, 2007). En el caso que se analiza, esto se traduce en los acuerdos – explícitos o tácitos- sobre lo que significa el desarrollo o sobre cómo alcanzarlo en el Cauca, o los imaginarios construidos acerca de las potencialidades y desafíos que presenta el Departamento. También en prácticas que se derivan de la implementación de lineamientos metodológicos o de la acumulación de experiencias a lo largo de los ejercicios, como son la convocatoria a participar a diversos actores, la priorización de necesidades, objetivos y estrategias; y claro, las convenciones sociales observables en el protocolo social de las reuniones o en trato entre los actores.



**Tabla 3. La institucionalidad de la planeación en el Cauca**

Categoría	Descripción/ Función	Despliegue en el Cauca
Codificación simbólica	Normalizar representaciones individuales	Representaciones sobre el desarrollo/ Bienestar, territorio, competitividad
	Inducir acciones y prácticas sociales	Participación de actores, construcción de acuerdos, identificación de prioridades
	Convenciones sociales	Trato social entre actores, precedencia de actores, protocolo social
Relación social	Reglas y costumbres	Procedimientos, protocolos de trabajo, protocolo social
	Modos de Coordinación	Estructuras de organización y coordinación de eventos; protocolos para construcción de Consensos/ disensos
Organismo social	Organismos y Cuerpos políticos, económicos y sociales	Gobernación / Asamblea; Seccionales de los gremios; Cámara de Comercio, Instituciones de Educación Superior, sociedad civil organizada, instituciones interfaz
		DNP, Colciencias, Ministerios.
	Agencias reguladoras	

Fuente: elaboración propia, con base en Castaingts (2007, p.36)

En cuanto *Relación social*, las instituciones establecen “reglas escritas y no escritas...y modos de coordinación entre diferentes individuos y grupos sociales”; mientras que como *Organismos Sociales* “...actúan en el interior de los procesos sociales... son cuerpos estructurados en atención a la finalidad que se proponen” (Castaingts, 2007, p. 37). Los ejercicios de planeación realizados en el Cauca muestran la emergencia de la institucionalidad de la planeación – como relación social y como organismo social-en al menos los siguientes aspectos:

a. La existencia y observancia de normativas, metodologías, procedimientos y protocolos de trabajo que regulan o proponen los propósitos, alcances y modos de actuación de los actores y organismos involucrados. Como reglas escritas están, además de la ley 152 de 1994 –ya referenciada- las guías e instructivos metodológicos del DNP y la literatura metodológica sobre planeación y prospectiva. Como reglas no escritas están, principalmente, los protocolos y costumbres que se verifican en la conducción de las reuniones y en la interacción formal o informal entre actores y organismos.

b. La existencia de mecanismos de coordinación que incluyen: i) organismos permanentes con funciones de coordinación o gestión de los procesos de planeación tales como la Secretaria o el Consejo departamental de Planeación; ii) la participación de entidades, que aunque con otras tareas, ofrecen una plataforma de enlace entre entidades y comunidades; por ejemplo el Centro Regional de productividad e innovación del Cauca CREPIC, el Consejo gremial departamental o la Cámara de Comercio del Cauca y; iii) la práctica de constituir organismos accidentales, en cada ejercicio de planeación como las mesas y los equipos de proyecto.

c. La participación permanente y activa de diversos organismos en la formulación de los procesos de planeación. Estos son, principalmente, instituciones locales, entre las que pueden mencionarse: i) Organismos del estado como la Gobernación, la Asamblea Departamental y las secretarías; ii) Instituciones de educación superior, en especial la Universidad del Cauca; iv) Gremios y entidades que asocian al sector productivo y empresarial como la Cámara de comercio del Cauca, las seccionales de la Andi, Acopi y Fenalco; v) Instituciones interfaz como el Crepic, Agroinnova y Cluster Creativ; vi) Otras entidades como las ONG.

A partir de esta institucionalidad o más bien como un elemento constitutivo de ella, ha comenzado a destacarse un grupo de entidades con un papel relevante en los ejercicios de planeación desarrollados en el Cauca. Los datos recolectados muestran un registro de al menos 68 organizaciones, de distintos sectores y actividades, como participes en los ejercicios de planeación. Un cuarto de ellas incluye a entidades del gobierno central y departamental y entidades descentralizadas. Una proporción similar está formada por organizaciones del sector productivo, en especial entidades que agremian a empresarios y a productores en distintas formas de asociación. La Academia, representada por Instituciones de educación superior tanto del Cauca como de otras regiones, constituye un grupo importante de entidades, que junto al gobierno y al sector productivo-gremial conforman el 70% del total de entidades con participación registrada en los ejercicios de planeación (Ver tabla 4).

**Tabla 4. Tipo de entidades que participan en EPR**

Tipología de las entidades	No.	%
Gobierno	17	0,25
Productivo- gremial	16	0,24
Academia	14	0,21
Social	15	0,22
Interfaz	4	0,06
Cultural	2	0,03
<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>1,00</b>

Fuente: elaboración propia

Los niveles de participación, así como los roles son distintos entre las entidades. Si se analizan los datos disponibles se encuentra que los ejercicios de planeación que registran un mayor número de entidades participantes son los ejercicios de prospectiva regional (PR) desarrollados en 2011 y 2013 y los documentos sobre competitividad de 2007 y 2009 (Ver tabla 5). Aunque todos los EPR declaran la participación de entidades y ciudadanos, no todos explicitan el listado de participantes. Esto ocurre principalmente en los ejercicios conducidos directamente por el gobierno departamental –PDD- y en los documentos Conpes.

**Tabla 5. Número de entidades que participan en EPR**

Código	Nombre del Documento	Año	Tipo	Número entidades registradas
EPR12	Estudio de Prospectiva del Cauca. Análisis prospectivo del Cauca 2013. El Cauca del futuro.	2013	PR	34
EPR5	Agenda interna para la productividad y la Competitividad – Documento Regional Cauca	2007	OEP	32
EPR8	Plan regional de Competitividad del cauca	2009	OEP	29
EPR9	Visión Cauca 2032. Hemos comenzado. Visión de desarrollo territorial departamental.	2011	PR	26
EPR11	Plan estratégico departamental de ciencia, tecnología e innovación del Cauca	2012	OEP	23
EPR3	Agenda Caucana de Ciencia, Tecnología e Innovación	2003	OEP	10
EPR2	Visión Cauca. Nuestro camino hacia el futuro	2003	PR	6
EPR6	Conpes 3461. Acciones y estrategias para impulsar el desarrollo sostenible del Departamento del Cauca.	2007	OEP	2

Código	Nombre del Documento	Año	Tipo	Número entidades registradas
EPR13	Conpes 3799. Estrategia para el desarrollo integral del Departamento del Cauca	2014	OEP	2
EPR1	“En minga por el Cauca”. Plan de desarrollo departamental 2001 – 2003	2001	PDD	1
EPR4	Plan departamental de desarrollo 2004-2007 “Por el derecho a la diferencia”	2004	PDD	1
EPR7	Plan departamental de desarrollo: “Arriba el Cauca” 2008-2011	2008	PDD	1
EPR10	Plan de desarrollo departamental 2012-2015 “Cauca todas las oportunidades”	2012	PDD	1

Fuente: elaboración propia

La tasa de participación, calculada como la relación entre el número de registros de participación y el número total de EPR, muestra la existencia de no menos de 16 entidades que ha participado en más del 50% de los ejercicios. Si se restan los PDD y los documentos Conpes; EPR en los que el registro de entidades es menor; se observa que hay 6 entidades que han participado de más del 80% de los ejercicios, constituyendo el núcleo de entidades con tasas más altas de participación (Ver Tabla 6).

**Tabla 6. Tasa de participación de entidades en EPR**

No.	Institución	Sector	Total participaciones	Total participaciones sin Conpes y PDD	Tasa participación total EPR	Tasa de participación en EPR sin Conpes y PDD
1	Gobernación del Cauca	Gobierno	12	6	0,92	0,86
2	CREPIC	Interfaz	7	7	0,54	1,00
7	Universidad del Cauca	Academia	7	7	0,54	1,00
3	SENA	Academia	7	7	0,54	1,00
4	Cámara de Comercio del Cauca	Productivo	6	6	0,46	0,86
5	Uniautonoma	Academia	6	6	0,46	0,86
6	ESAP	Academia	6	6	0,46	0,86
7	Universidad Cooperativa	Academia	5	5	0,38	0,71
8	Colegio Mayor del Cauca	Academia	5	5	0,38	0,71

No.	Institución	Sector	Total participaciones	Total participaciones sin Conpes y PDD	Tasa participación total EPR	Tasa de participación en EPR sin Conpes y PDD
9	ANDI	Productivo	5	5	0,38	0,71
10	DNP	Gobierno	4	2	0,31	0,29
11	Parquesoft-Creatic	Interfaz	4	4	0,31	0,57
12	Agroinnova	Interfaz	4	4	0,31	0,57
13	UNICONFACA UCA	Academia	4	4	0,31	0,57
14	ACOPI	Productivo	4	4	0,31	0,57
15	FENALCO	Productivo	4	4	0,31	0,57
16	CRC	Gobierno	4	4	0,31	0,57

Fuente: elaboración propia.

Si bien estas seis (6) entidades han participado en casi todos los EPR, los roles que han desempeñado permiten hacer algunas distinciones. Por ejemplo, la Gobernación del Cauca ha ostentado el rol de liderazgo, como se esperaría, en la formulación de los PDD; y contribuido a los demás EPR principalmente como organismo de enlace con entidades nacionales o bien como proveedor de recursos para algunos ejercicios. El SENA, la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca (Uniautónoma) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) han cumplido el rol de participantes en los procesos de discusión y formulación; mientras que los datos muestran que la Universidad del Cauca, el Centro regional de productividad e innovación del Cauca (Crepic) y la Cámara de Comercio del Cauca, han desempeñado un rol protagónico al liderar los procesos o coordinar la elaboración de los documentos. De esta forma, la evidencia señala que el núcleo institucional de la planeación en el Cauca está formado por la Gobernación como ente gubernamental, la Universidad del Cauca, como principal institución de la academia, el CREPIC, como entidad interfaz entre Academia-Gobierno-sector productivo; y la Cámara de Comercio como entidad que representa, fundamentalmente, al sector empresarial.

En síntesis, la planeación del desarrollo en el Cauca ha generado procesos, auspiciados principalmente desde agencias del estado, en los que se han involucrado diversos actores organizacionales, siendo protagonistas principales los del sector académico, no solo por las

tasas de participación, sino por el liderazgo técnico que han asumido en la formulación de los EPR.

En los apartados que siguen se caracterizarán, según su categoría, los EPR realizados en el periodo de interés.

#### 2.4 Los planes departamentales de desarrollo (PDD)

La planeación constituye uno de los procesos centrales de la función pública que permite a las autoridades departamentales definir los objetivos y estrategias de desarrollo en el marco de la autonomía territorial (DNP-ESAP, 2011). De este modo los PDD pueden concebirse como una forma de instrumentar la descentralización promovida desde el texto constitucional.

Entre 2001 y 2015 se formularon en el Cauca cuatro (4) PDD, correspondientes al mismo número de periodos de gobiernos departamentales (Ver tabla 7). En 2000, en un hecho sin precedentes en la historia política del Cauca y de Colombia, Floro Alberto Tunubalá Pajá, un indígena guambiano, se convirtió en gobernador.

**Tabla 7. PDD en el periodo 2001-2015**

Código	Nombre del Documento	Periodo	Gobernador proponente
EPR1	“En minga por el Cauca”. Plan de desarrollo departamental 2001 – 2003	2001-2003	Floro Alberto Tunubalá Pajá
EPR4	Plan departamental de desarrollo 2004-2007 “Por el derecho a la diferencia”	2004-2007	Juan José Chau Mosquera
EPR7	Plan departamental de desarrollo: “Arriba el Cauca” 2008-2011	2008-2011	Guillermo Alberto Gonzalez
EPR10	Plan de desarrollo departamental 2012-2015 “Cauca todas las oportunidades”	2012-2015	Temístocles Ortega Narváez

Fuente: elaboración propia

Su periodo de gobierno coincidió con la entrada en vigencia del llamado “Plan Colombia” un acuerdo de cooperación con el gobierno de los Estados Unidos en el marco de la lucha contra las drogas, impulsado por los entonces presidentes Andrés Pastrana Arango de Colombia y su homólogo norteamericano Bill Clinton.

Este instrumento, puesto en marcha en diciembre de 1999, concebido como “un plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado” (Duro, 2002, p. 87) convirtió a

Colombia, según Chomsky (2000) en el mayor receptor de ayuda militar ofrecida por la administración estadounidense. Frente al plan Colombia, y dada la difícil situación de conflicto social que vivía el Cauca, el programa de gobierno de Tunubalá se centraba en un “Plan alterno” para la sustitución de cultivos ilícitos y en el impulso a mecanismos de dialogo regional para superar las graves consecuencias que el conflicto armado estaba dejando en el Departamento.

El Cauca que gobernó Floro Tunubalá era como hoy, un Departamento atravesado por múltiples conflictividades políticas y problemáticas sociales y económicas. Rota la hegemonía de las castas políticas regionales, el panorama del departamento presentaba una serie de retos: la presencia en el territorio de múltiples actores armados, incluyendo a guerrilleros y paramilitares que afectaban gravemente el orden público; las demandas sociales de indígenas, campesinos y afrodescendientes, tradicionalmente excluidos, a lo que se sumaba la situación de déficit e insolvencia económica del gobierno seccional (Pérez, 2015).

En este contexto y cumpliendo con la normativa, el gobierno de Tunubalá presentó el Plan departamental de desarrollo que denominó “En Minga por el Cauca” haciendo alusión con ello a una práctica ancestral de las comunidades indígenas que se materializaba en el trabajo colectivo y la solidaridad.

El origen étnico y político, que generó una ruptura sin antecedentes, pero sobre todo las propuestas posicionaron a Tunubalá como un representante de los denominados gobiernos alternativos. Según Gow (2013, p. 76), quien estudio de cerca el proceso liderado por el primer gobernador indígena en Colombia, se trataba de un gobierno alternativo “porque su más grande objetivo era el de propiciar la participación democrática incluyente con el fin de cuestionar y lograr cambios en el statu quo social y económico”.

El segundo PDD del periodo corresponde al formulado durante el gobierno de Juan José Chaux Mosquera, cuyo ascenso al poder significó una vuelta de las elites políticas tradicionales al máximo cargo de elección del Cauca. Chaux llegó a la gobernación tras una accidentada contienda electoral en la que las elecciones debieron efectuarse en dos oportunidades. En la primera de ellas fue declarado gobernador el rival inmediato de Chaux;

no obstante al ser inhabilitado para posesionarse, la Registraduría repitió la elección, ganando esta vez Chaux.

En “Por el derecho a la diferencia”, nombre que recibió este PDD, se realiza una propuesta que se contextualiza en el marco de una compleja problemática social agudizada por las dificultades en el orden público y el desplazamiento provocado por el conflicto armado interno. Entre las propuestas se destaca la idea de trabajar por la inclusión social y el de aprovechar la riqueza étnica, cultural y natural del territorio para apalancar el desarrollo.

Al igual que por “El derecho a la diferencia” el tercer PDD, denominado “Arriba el Cauca”, se diseñó en la era de la Seguridad democrática, estrategia que se impulsó tras el fracaso de las negociaciones de paz con la guerrilla de las Farc y la llegada a la presidencia de Álvaro Uribe Vélez. Esta anotación es importante para comprender el clima político y social reinante durante los dos PDD, ya que el Cauca fue entonces uno de los principales escenarios de la guerra contra los insurgentes y la lucha contra el narcotráfico.

“Arriba el Cauca” fue el PDD del gobierno de Guillermo Alberto Gonzalez Mosquera. Entre las iniciativas promovidas por el Plan está la creación de una marca región como estrategia para fomentar el sentido de pertenencia, promocionar al Cauca como destino turístico y atraer la inversión; acción que responde a la necesidad de avanzar en la implementación de las políticas de competitividad del gobierno central.

El último de los PDD fue el elaborado por el gobierno de Temístocles Ortega Narváez. Este PDD se llamó “Cauca todas las oportunidades” y es, entre los cuatro objeto de análisis, uno de los más extensos y más detallados en términos de objetivos, metas y estrategias; razón que quizá llevó al DNP a declararlo uno de los mejores planes de desarrollo durante el “Cuarto concurso de planes de desarrollo territorial” que celebró esta entidad.

Estructurado en cinco ejes estratégicos, el plan incluyó por cada uno de ellos un diagnóstico pormenorizado así como un objetivo y luego las estrategias y programas, señalando además la meta específica que el plan se proponía alcanzar. Las propuestas se dirigen, en general, al mejoramiento de las condiciones sociales y económicas del territorio. Una propuesta novedosa está relacionada con la modernización del gobierno departamental, que incluye como acción el uso de las Tics como herramienta de gestión.



En síntesis, de los cuatro PDD el primero es el menos “ortodoxo” en relación con las políticas y concepciones dominantes en la esfera nacional. En general los cuatro PDD parten de un diagnóstico que muestra problemas estructurales de difícil solución en el mediano plazo. Las propuestas que se plantean giran en torno a acciones más de carácter contingencial que estratégicas lo cual se explica por la necesidad de obtener resultados pronto en el marco del periodo de gobierno. Un resumen de los ejes estratégicos y propuestas de los PDD puede verse en la Tabla 8.

**Tabla 8. Propuestas clave en los PDD en el periodo 2001-2015**

Código	Nombre del Documento	Propuestas clave
EPR1	“En minga por el Cauca”. Plan de desarrollo departamental 2001 – 2003	El Plan se despliega en 7 tipos de estrategias: Culturales, Económicas, Sociales, Ambientales, Institucionales, Convivencia y paz y Territoriales. La apuesta clave es el desarrollo alternativo que implica "Desarrollo Humano Integral y Desarrollo sostenible". Las propuestas incluyen el fortalecimiento de la economía solidaria, el afianzamiento de la identidad cultural y un Plan alterno al Plan Colombia.
EPR4	Plan departamental de desarrollo 2004-2007 “Por el derecho a la diferencia”	El Plan propone acciones en 6 componentes estratégicos: Gestión social, Gestión económica, Gestión ambiental, Gobernabilidad, Indígenas. La solución de la crisis social, económica y humanitaria que vive el Cauca, la competitividad a través del apoyo a las organizaciones sociales y productivas, la protección del agua y los recursos naturales como principal riqueza del Cauca, la construcción de confianza en las instituciones, el respeto a la autonomía indígena y la promoción de la convivencia están entre los propósitos declarados.
EPR7	Plan departamental de desarrollo: “Arriba el Cauca” 2008-2011	Se plantean tres dimensiones: Gobernabilidad, Crecimiento económico sostenible y desarrollo social y Administración interna y modernización. Entre las propuestas aparecen el fortalecimiento de la "seguridad democrática", adelantar acciones para reducir la pobreza, fortalecer las apuestas productivas en especial Turismo y software y crear una marca región.
EPR10	Plan de desarrollo departamental 2012-2015 “Cauca todas las oportunidades”	El Plan se estructura en 5 ejes estratégicos: Territorial y ambiental, Económico, Social, Seguridad y convivencia ciudadana y Gerencia pública. Entre las propuestas está aprovechar la riqueza ambiental, natural, étnica y la ubicación geoestratégica del Cauca; fortalecer el aparato productivo, reducción de la pobreza, mejorar las condiciones de los grupos más vulnerables, trabajar por la solución política del conflicto interno, la modernización de la Administración Departamental.

Fuente: elaboración propia

## 2.5 Prospectiva y otros ejercicios de planeación

Del conjunto de EPR del periodo, sobresalen, por la metodología y propósitos, tres que fueron realizados mediante la aplicación de técnicas prospectivas. Los dos primeros, formulados en 2003 y 2011 respectivamente (Ver tabla 9) se orientaron a establecer una visión de desarrollo para el Departamento, mientras que el último, formulado en 2013, se propuso identificar y seleccionar un escenario de futuro.

A diferencia de los PDD y de los demás EPR objeto de observación, formulados para el corto y mediano plazo, estos ejercicios tienen un horizonte de más largo aliento pues el promedio de los tres PR es de casi dos décadas. No es sorprendente que así sea, pues la orientación al largo plazo es un rasgo que materializa la característica central de la prospectiva; su reflexión sobre el futuro (Pinto, 2008).

**Tabla 9. PR 2001-2015**

Código	Nombre del Documento	Año	Entidades líderes	Horizonte de futuro
EPR2	Visión Cauca. Nuestro camino hacia el futuro	2003	Universidad del Cauca-Crepic-Cámara de Comercio	2020
EPR9	Visión Cauca 2032. Hemos comenzado. Visión de desarrollo territorial departamental.	2011	Gobernación-Cámara de Comercio-Crepic	2032
EPR12	Estudio de Prospectiva del Cauca. Análisis prospectivo del Cauca 2013. El Cauca del futuro.	2013	Gobernación-Compañía Energética de Occidente	2032

Fuente: elaboración propia

En efecto, la prospectiva nació en el marco de los denominados estudios de futuro, que surgieron y se consolidaron a partir de la segunda mitad del siglo XX como un esfuerzo intelectual para tratar con la creciente incertidumbre generada por los acelerados cambios tecnológicos y sociales. Dos corrientes principales surgieron en el marco de este esfuerzo. Por un lado la escuela norteamericana centrada en pronosticar el futuro y con un fuerte componente matemático; y por otra parte la escuela francesa de la prospectiva que considera la posibilidad de construcción del futuro (Mojica, 2008; Gómez y Dyner, n.d.)

Según Rivera y Malaver (2006) los antecedentes más tempranos del enfoque prospectivista se encuentran en los trabajos desarrollados en los años 40 del siglo XX por Herman Kann, quien analizó el impacto futuro de la tecnología y Ossip Flechteim, quien introdujo la futurología e identificó a la planeación como la herramienta determinante para la construcción del futuro. Más adelante hacia los años 60 figuras como Gastón Berguer y Bertrand de Jouvenel dieron lugar a la escuela francesa de la prospectiva, que se consolidó y extendió hacia los años 80 con los desarrollos teóricos y metodológicos debidos a Michel Godet y Hugues de Jouvenel (Pinto, 2008).

Para Godet y Durance (2009), la prospectiva es un:

...ejercicio intelectual que pretende aclarar la acción presente a la luz de la visión que nos hacemos, correcta o erróneamente, de la historia del pasado y de los futuros posibles o deseados. Esta indisciplina intelectual es obligatoriamente transdisciplinaria y se caracteriza por una visión global y sistémica en la que los actores y las variables pueden desempeñar un papel clave en la construcción de un futuro siempre abierto donde los determinismos no truncan la determinación de apropiárselo. El futuro es el fruto de la voluntad, que a su vez se sustenta en nuestros proyectos, deseos y sueños. (p. 9)

En la práctica la prospectiva es un proceso que explora el futuro, lo anticipa y lo construye a partir de la interacción entre diversos actores, organizaciones e instituciones de la sociedad (Medina y Ortégón, 2006). Su objeto no es el de predecir sino el de identificar los futuros alternos (Rivera y Malaver, 2006) para disponer de elementos de juicio que permitan tomar decisiones a los actores sobre el futuro que identifican como apuesta (Mojica, 2008). En ese orden de ideas, la prospectiva es también una herramienta de planeación para administrar o provocar el cambio o generar rupturas (Miklos y Arroyo, 2015).

Como se desprende de los textos en los que quedaron consignados, los PR formulados en el Cauca siguieron estas claves conceptuales y metodológicas, adaptándolas a las realidades y expectativas regionales.

El primero de los tres ejercicios y uno de los más emblemáticos – Visión Cauca 2020- fue resultado de *“una serie de ideas que surgieron de un curso sobre gestión tecnológica que*

*realizó Colciencias con actores regionales”*<sup>1</sup>. El proyecto se gestó como iniciativa de las organizaciones más representativas de la institucionalidad caucana: la Universidad del Cauca, la Cámara de Comercio, el Crepic y la Gobernación. Participaron además, representantes del sector productivo, del sector social, de los gremios, del gobierno y de la academia; reuniendo así a los tres elementos de la llamada triple hélice (Etzkowitz y Leydesdorff, 2000).

Según el texto, *Visión Cauca 2020* se concibió como un proyecto colectivo realizado por y para los caucanos. El documento afirma:

...Los habitantes y las instituciones del Departamento del Cauca decidimos buscar un nuevo horizonte. Un horizonte posible que nos permita transformar nuestra realidad. Con ese propósito hemos comenzado a estrechar esfuerzos alrededor de un solo proyecto: *Visión Cauca*.

El proyecto de transformación, de nuevo según el documento, tenía como implicación práctica:

Un modelo de desarrollo que trascienda al crecimiento económico y que supere las limitaciones del capital económico y las riquezas naturales; un desarrollo que se sustente en los capitales humano, cívico, social, cultural e institucional, actuando en sinergia para potencializar y valorar las líneas productivas tradicionales y novedosas que nos permitan ser una región ganadora en la sociedad del conocimiento.

El segundo ejercicio de prospectiva regional se formuló ocho años después, cuando aún no se cumplía el horizonte de tiempo de *Visión Cauca 2020*. Este se adelantó como parte de un proceso de construcción de visiones regionales impulsado desde el gobierno central en el marco de procesos de orden nacional como *Visión Colombia 2019* y la *Visión de competitividad 2032*.

Aunque en este caso la iniciativa provino de una entidad del orden nacional –DNP–, instituciones locales como la Gobernación, el Crepic y la Cámara de Comercio, asumieron roles protagónicos colaborando decididamente en la estructuración de la *Visión Cauca 2032*. Según Orlando Sandoval, que asumió la dirección del proyecto, la estructuración de esta

---

<sup>1</sup> Entrevista a Eduardo Rojas, Ex Vicerrector de Investigaciones de la Universidad del Cauca, protagonista activo de varios de los EPR.

visión “*fue más rápida y técnicamente mejor elaborada, porque se contaba con el conocimiento y experiencia metodológica de los expertos del DNP*”<sup>2</sup>

Similar a su predecesora, la Visión Cauca 2032, buscaba concitar el esfuerzo colectivo alrededor de lineamientos comunes. Así, el texto declara:

La Visión Cauca 2032 es el escenario apuesta que la región propone para alcanzar sus propios cambios, definir sus lineamientos y organizar su gestión, teniendo presente que más allá de las políticas, el desafío es redefinir el sujeto colectivo de una activa construcción departamental.

Esta idea de construcción colectiva, propia de la prospectiva, aparece también expresada en el texto del *Estudio prospectivo del Cauca*, último de los ejercicios de esta naturaleza realizado en el periodo. En el documento puede leerse:

...Gracias a una meta compartida de construir un documento colectivo que reflejara el encuentro de voluntades del sector público y privado con una visión del Cauca competitiva...

Si bien participaron, básicamente, los mismos sectores y organizaciones de los ejercicios precedentes conviene subrayar que la academia local desempeño un papel menos relevante que en el pasado; pues su participación se limitó a enviar delegados a los talleres. En cambio, la dirección académica fue desempeñada por una universidad sin asiento en la región, aunque con reconocida solvencia metodológica en el campo de los estudios de futuro.

Otra particularidad está referida al origen del estudio, que nació de una alianza entre una empresa privada de capital foráneo y la Gobernación. De acuerdo a los datos recabados en las entrevistas, la gobernación consideraba que Visión Cauca 2032 “se había quedado corta” y que era necesario realizar otro proceso. La empresa entonces, ofreció su apoyo para financiar el proyecto.

El estudio, auspiciado por la Compañía energética de Occidente, y dirigido metodológicamente por la Universidad Externado, introdujo algunos conceptos y herramientas que no se habían considerad en los trabajos de 2003 y 2011. La mayor novedad está referida al concepto de *Análisis de Centralidad urbana regional* que se traduce en una

---

<sup>2</sup> Entrevista a Orlando Sandoval, quien fungió como directivo de los dos primeros ejercicios de prospectiva regional, tanto en Visión Cauca 2020, como en Visión Cauca 2032.

metodología para jerarquizar y definir las funciones de los centros urbanos en una región determinada (Nogués, 2001), en este caso el Cauca.

En general, los tres ejercicios de prospectiva regional aluden en sus propósitos a la idea de construir un futuro colectivo para el Cauca, reconocen la existencia de una misma base de problemáticas y potencialidades y plantean estrategias más o menos similares. La tabla 10, proporciona una mirada general a estos aspectos.

**Tabla 10. Propuestas clave de los PR**

Código	Nombre del Documento	Problemática	Potencialidades	Propuestas clave
EPR2	Visión Cauca 2020. Nuestro camino hacia el futuro	1. Pobreza, violencia y exclusión como síntomas de la ausencia de un modelo de desarrollo capaz de generar equidad. 2. Desconfianza en las instituciones y en el gobierno. 3. Individualismo y corrupción. 4. Tenencia y uso de la tierra	1. Diversidad ecológica. 2. Talento humano. 3. Articulación entre las organizaciones sociales. 4. Posibilidades de uso y desarrollo de Tics.	1. Construcción de un modelo de desarrollo propio para el bienestar y en armonía con el ambiente. 2. Desarrollo de servicios ambientales y del turismo ecológico. 3. Inserción en la sociedad del conocimiento. 4. Desarrollo de un modelo educativo pertinente y de calidad.
EPR9	Visión Cauca 2032. Hemos comenzado. Visión de desarrollo territorial departamental.	1. Bajos niveles de Tecnología y conectividad. 2. Envejecimiento demográfico. 3. Degradación ambiental. 4. Pobreza. 5. Alto Desempleo. 6. Baja competitividad. 7. Planeación cortoplacista. 8. Desarticulación regional. 9. Conflicto armado.	1. Dotación de recursos naturales. 2. Potencial humano para el desarrollo de conocimiento. 3. Diversidad étnica y cultural.	1. Desarrollo del eco y etno turismo. 2. Afianzar la institucionalidad. 3. Desarrollar cadenas productivas y producción limpia. 4. Promover aprovechamiento de la CT+I. 5. Impulsar integración a través del desarrollo de infraestructura y logística. 6. Impulsar servicios medioambientales 7. Modernizar la gestión pública. 8. Estructurar un modelo educativo pertinente.

Código	Nombre del Documento	Problemática	Potencialidades	Propuestas clave
EPR1 2	Estudio de Prospectiva del Cauca. Análisis prospectivo del Cauca del futuro.	1. Bajo valor agregado de la producción. 2. Pobreza e indigencia. 3. Baja conectividad (Vial, Internet). 4. Minería ilegal. 4. Daño ecológico. 5. Baja competitividad. 6. Bajo Capital humano. 7. Desequilibrio regional. 8. Narcotráfico. 9. Conflicto armado. 10. Tenencia de la tierra.	1. Riqueza ambiental. 2. Atractivos turísticos. 3. Talento humano. 4. Diversidad étnica y cultural	1. Desarrollar turismo de naturaleza y cultural de talla mundial. 2. Apostar por la economía del conocimiento desarrollando patrones de especialización económica. 3. Aprovechar sosteniblemente la biodiversidad. 4. Desarrollar negocios intensivos en conocimiento en las áreas de Tic, biotecnología y minería sostenible. 5. Distribución equitativa de la tierra. 6. Fortalecer la educación y la formación de talento humano de alto nivel.

Fuente: elaboración propia.

Además de los procesos prospectivos, entre 2001 y 2015 se formularon seis (6) ejercicios clasificados como Otros Ejercicios de planeación (OE) en los que se desarrollan las temáticas de Competitividad, de Ciencia, tecnología e innovación y de medidas específicas tomadas por el gobierno central para el desarrollo del Departamento. Los trazos centrales de estos ejercicios pueden observarse en la Tabla 11.

**Tabla 11. Otros Ejercicios de planeación en el periodo 2001-2015**

Código	Nombre del Documento	Año	Temática	Propuestas clave
EPR3	Agenda Caucana de Ciencia, Tecnología e Innovación	2003	Ciencia, tecnología e innovación	1. Crear y consolidar un sistema regional de ciencia, tecnología e innovación. 2. Desarrollar redes de conocimiento

Código	Nombre del Documento	Año	Temática	Propuestas clave
EPR5	Agenda interna para la productividad y la Competitividad – Documento Regional Cauca	2007	Competitividad	1. Creación y fortalecimiento de cadenas productivas en agro, minería, forestal. 2. Consolidar el conglomerado industrial del norte. 3. Fortalecer el sector artesanal. 4. Hacer de Guapi un puerto alternativo. 5. Creación de un sello propio para los productos regionales. 6. Desarrollo del turismo. 7. Fortalecer el sistema regional de Cti. 8. Consolidar la producción hortifrutícola y la agroindustria. 9. Crear una empresa comercializadora para las agrocadenas. 10. Cauca región del conocimiento. 11. Fortalecer la producción y comercialización de cafés especiales. 12. Fortalecer la industria del software.
EPR6	Conpes 3461. Acciones y estrategias para impulsar el desarrollo sostenible del Departamento del Cauca.	2007	Desarrollo	1. Desarrollo de infraestructura: Estudios doble calzada Santander de Quilichao-Popayán, mantenimiento vial, Sistema Estratégico de Transporte. 2. Desarrollo del turismo: construcción de centro de convenciones. 3. Lucha contra la pobreza: programa Juntos, ampliación de cobertura y calidad en salud y educación, programa familias en acción, proyecto de vivienda las Guacas. 4. Desarrollo sostenible: protección del macizo como ecosistema estratégico; desarrollo forestal, programa familias guardabosques, Promoción y establecimiento de bancos de germoplasma y programas de biotecnología, desarrollo minero sostenible, impulso a café especiales y mercados verdes. 5. Desarrollo de una hoja de ruta para superar los conflictos de acceso a la tierra. 6. Mejoramiento de los servicios públicos.
EPR8	Plan regional de Competitividad del cauca	2009	Competitividad	1. Definición de la industria, Turismo y software como sectores de clase mundial. 2. Priorización de las agrocadenas, la agroindustria, la minería, las mypimes y las artesanías como apuestas productivas. 3. Definición de estrategias para la formalización empresarial. 4. Fortalecimiento del sistema regional de



Código	Nombre del Documento	Año	Temática	Propuestas clave
				Cti, y de educación. 5. formalización de la propiedad rural. 6. Desarrollo de corredores de transporte e infraestructura logística.
EPR11	Plan estratégico departamental de ciencia, tecnología e innovación del Cauca	2012	Ciencia, tecnología e innovación	1. Identificación de seis escenarios de innovación para la Cti (Innovación social, innovación productiva, política e institucionalización, Cultura de innovación, educación, investigación y desarrollo, territorio y ambiente, innovación productiva). 2. Define orientaciones para el fortalecimiento del sistema regional de CTi
EPR13	Conpes 3799. Estrategia para el desarrollo integral del Departamento del Cauca	2014	Desarrollo	Se despliegan 15 estrategias de corto y mediano plazo que se enfocan principalmente en el mejoramiento de las condiciones de competitividad económica, empleo, infraestructura, superación de la pobreza, educación, convivencia y justicia.

Fuente: elaboración propia.

Los OEP cuyas temáticas son la competitividad y la Ciencia, la tecnología y la innovación, se formularon como parte del esfuerzo regional para insertarse en el marco de las estrategias nacionales en estos campos. En efecto, a partir del Informe Monitor de 1992 en Colombia empezaron a formularse una serie de estrategias para promover la competitividad y la productividad (Burbano, González, y Moreno, 2011) que se centraron en la especialización económica y productiva y en la agregación de valor. En este marco, los sucesivos gobiernos nacionales establecieron distintos mecanismos para orientar el diseño de las políticas o para implementarlas.

Las agendas y los planes son el correlato regional de esos mecanismos. Aunque limitada por las prioridades establecidas desde el gobierno central, ofrecen una perspectiva de las expectativas y apuestas de las regiones en competitividad y en Ciencia, tecnología e innovación. En el caso del Cauca, los documentos subrayan las condiciones especiales de

pobreza, baja competitividad del sector productivo, conflictividad social, desempleo y atraso como problemas nodales y la riqueza étnica, cultural y biológica como principal potencialidad.

Por otro lado los Documentos Conpes por definición (DNP, 2014):

...establecen lineamientos generales de política y formulan programas y proyectos del gobierno nacional que responden a una situación problemática identificada por uno o varios sectores administrativos, en el ámbito nacional o regional, definiendo responsabilidades y permitiendo hacer seguimiento a las acciones planteadas. (p. 9)

Los planteados para el Cauca surgieron como parte de compromisos políticos del gobierno central con la región e identifican las propuestas gubernamentales para superar los problemas económicos, sociales y ambientales que en el Cauca son más agudos que en otras regiones del país. Se trata, por tanto de medidas especiales que se fijan para iniciar su ejecución en el corto y mediano plazo.

A diferencia de otros instrumentos de planeación, los Documentos Conpes para las regiones tienen un carácter extraordinario. Pese a que los dos formulados para el Cauca en el periodo, los separan siete años de diferencia, el diagnóstico de las problemáticas es casi idéntico y se resume en la idea de atraso económico y social. Las medidas que se formulan son también similares, insistiendo en el desarrollo de acciones para mejorar la competitividad, disminuir el desempleo, ampliar los servicios públicos y la infraestructura, entre otras.

En síntesis, los OEP se pueden catalogar como instrumentos de planeación que difieren de los PDD, por sus alcances, su metodología o sus propósitos. En especial, en los OEP es más rastreable la participación de organizaciones y entidades que componen el tejido gubernamental, social y productivo que lo que ocurre en los PDD. Además, carecen de la periodicidad explícita que tienen los PDD. Excepto los documentos Conpes, los OEP, el horizonte temporal que plantean estos documentos es el largo plazo; por tanto, constituyen un esfuerzo por visualizar el desarrollo futuro del Departamento.

### 3. El balance de los ejercicios de planeación regional. Una perspectiva discursiva

#### 3.1 Introducción

La evaluación de los ejercicios de planeación del desarrollo suele realizarse como una etapa que cierra el proceso de planeación y genera los elementos de entrada para un siguiente ciclo. El énfasis de esta etapa es la valoración de la ejecución del plan objeto de análisis, función que consiste, en general, en una comparación entre las metas formuladas y las metas efectivamente alcanzadas; a lo que se agrega un análisis, de orden financiero, que tasa la relación entre el presupuesto estipulado inicialmente y el valor final ejecutado.

Esta forma de evaluar la planeación del desarrollo atiende criterios de eficiencia y eficacia y centra su atención en aspectos operativos. Dado que su objeto es el de verificar el nivel de cumplimiento de las propuestas formuladas, obedece a una perspectiva administrativo o de gestión y de corto plazo. Eventualmente se realizan evaluaciones de impacto que se enfocan en la evolución de los indicadores económicos agregados.

Menos común es el análisis de los cambios en los patrones de desarrollo asociados a los planes. Un análisis de esta naturaleza, no exento de dificultades metodológicas y operativas, involucra diversas perspectivas. Por una parte el abordaje puede realizarse atendiendo una visión histórica que permita rastrear la génesis del modo de desarrollo y registrar los hitos políticos, económicos y culturales que configuran su evolución. Por otra parte, el balance puede efectuarse desde el plano conceptual, con el fin de indagar las concepciones de desarrollo en los ejercicios de planeación. Este trabajo se ocupa de esta última perspectiva.

Las referencias metodológicas para este esfuerzo se toman del enfoque cualitativo que posibilita un acercamiento comprensivo a las realidades sociales. En ese sentido cobra importancia *el Construcciónismo Social* (Berger y Luckmann, 1999) que lanza su mirada sobre la forma en que los fenómenos sociales se crean, evolucionan y se institucionalizan hasta llegar a ser percibidos como realidades objetivas. También el paradigma interpretativo de las ciencias sociales que postula que son las relaciones sociales las que dan significado a las acciones de los grupos y de los individuos (Burrell y Morgam, 2005).

Así, las realidades sociales vienen a ser construcciones en las que el lenguaje y los símbolos son la evidencia de su existencia y transformación. Por tanto, pertenecen a lo que

Dilthey (1949) clasifico como “fenómenos del espíritu”, en la medida en que su constitución y sus dinámicas no están sujetas a las “leyes de la naturaleza”.

Estos elementos suministran el punto de partida para considerar que el desarrollo puede estudiarse como fenómeno social que involucra conceptos, significados e imaginarios que se materializan discursivamente en los documentos que recogen el producto final de los procesos de planeación.

Así considerados, los documentos son piezas “discursivas” por cuanto constituyen un conjunto de enunciados inscritos en un mismo sistema de formación (Foucault, 2010). En tanto discursos, configuran acontecimientos comunicativos complejos (van Dijk, 1989) que reflejan la unidad entre lenguaje y vida social (Manzano, 2005).

El análisis de las piezas discursivas objeto de este estudio se inspira en el “Rombo filosófico” de Bédard (2003) Este marco de trabajo, elaborado por la autora para acercarse a las teorías y prácticas en administración, propone un abordaje desde cuatro categorías interconectadas: praxeológica, epistemológica, axiológica y ontológica.

En el rombo, la praxeología comprende “...las prácticas, los métodos de trabajo y los procedimientos; las herramientas, los materiales, las técnicas y la tecnología; las palabras y los escritos; las obras, los productos y los resultados”(Bédard, 2003, p. 78). Estos elementos permiten describir los ejercicios de planeación en términos de: i) las metodologías y prácticas utilizadas para su construcción, ii) la estructura, el lenguaje y otros elementos formales de la composición y iii) los objetivos y estrategias de desarrollo que se proponen.

Siguiendo la lógica del modelo, lo praxeológico se sustenta, por una parte, en lo epistemológico -que suministra la fundamentación teórica provista y validada por la ciencia- y por otro lado en la axiología que “designa el campo de los valores individuales y colectivos...según sean reconocidos como los valores intrínsecos o que resulten de una elección subjetiva o social y de las normas derivadas” (Bédard, 2003, p. 81). Así, desde lo epistemológico importan aspectos como las teorías del desarrollo enunciadas y reconocidas en los ejercicios de planeación, los conceptos clave y los modelos de desarrollo que se proponen. Desde lo axiológico son relevantes para el análisis los valores explícitos o implícitos que se detectan en los documentos o en las prácticas de construcción y gestión.

En la base del rombo está la Ontología que “...trata sobre los fundamentos conceptuales de la realidad..., suministra las grandes ideas directrices que permiten a cada uno orientarse,...ofrece una cierta lectura del universo, una primera concepción de la realidad..., es la matriz y la base sobre la cual todo el edificio conceptual, ético, crítico y práctico...es subsecuentemente construido” (Bédard, 2003, p. 81). En ese sentido es clave analizar las concepciones sobre el hombre, la sociedad y la naturaleza presentes en los documentos de planeación.

Siguiendo estas pautas metodológicas, este capítulo presenta los resultados del análisis de los ejercicios de planeación en el Cauca en el periodo de estudio. A partir del análisis se destacan los elementos que permiten caracterizar los procesos de planeación y, más importante aún, realizar un balance sobre las concepciones del desarrollo que los han orientado.

Además de la introducción, el texto se ha organizado en cinco partes. En las cuatro primeras se realiza una caracterización de los ejercicios de planeación a partir de las categorías que componen el rombo filosófico. Estos apartados proponen una lectura analítica de las concepciones del desarrollo, que va desde lo instrumental –los elementos que dan cuenta de los métodos, prácticas y estrategias- hasta los fundamentos menos visibles –teorías, conceptos, valores, cosmovisiones- pero que están presentes en la articulación discursiva del modo de desarrollo que se traduce en los documentos. En la quinta y última parte, llamada “Una imagen y dos discursos”, se presenta una síntesis de estas concepciones a través de tres propuestas comprensivas.

### **3.2 Lo praxeológico en los Ejercicios de planeación**

La dimensión praxeológica de los ejercicios de planeación se entiende desde dos perspectivas: la contextual y la textual. La perspectiva contextual se refiere tanto al *entorno* como al *proceso* de producción del documento. En el entorno se comprenden los hechos sociales relevantes que contribuyen a explicar porque se originó el plan. El proceso de producción describe las prácticas, protocolos, métodos y metodologías que dieron lugar a la generación del texto como resultado final.

La perspectiva textual, en cambio, identifica las acciones futuras que el documento señala y recomienda; esto es, los objetivos, estrategias y medidas que constituyen la propuesta de actuación que se presenta a los actores del desarrollo. La denominación de “*textual*” responde al hecho de que tal propuesta aparece consignada como “*texto*”, como discurso formalizado a través del documento. Lo que caracteriza a esta perspectiva es la función discursiva a la que responden los elementos que pueden catalogarse dentro de ella. Esta función sobrepasa el carácter descriptivo, que por ejemplo tienen los diagnósticos, para situarse en el campo propositivo. En efecto, aunque por definición todo el *plan* es propositivo, no todos sus componentes están orientados en ese sentido; sino que la propuesta cobra cuerpo o se enuncia con especificidad en elementos clave como los objetivos o las estrategias.

Se abordará, en primera instancia, la perspectiva contextual, iniciando con el entorno de producción de los documentos. El recorte temporal de este estudio, 2000-2015, es un periodo que cubre los tres primeros lustros de un nuevo milenio, que era anunciado, por los medios masivos de comunicación y concebido por las masas como una nueva era, debido, no tanto a que se verificaran cambios dramáticos; sino, sobre todo, a esa especie de fascinación que ejercen ciertas fechas en la mente de las personas y las sociedades. Cabe, a manera de anécdota ilustrativa, recordar la histeria colectiva generada por el año 2012.

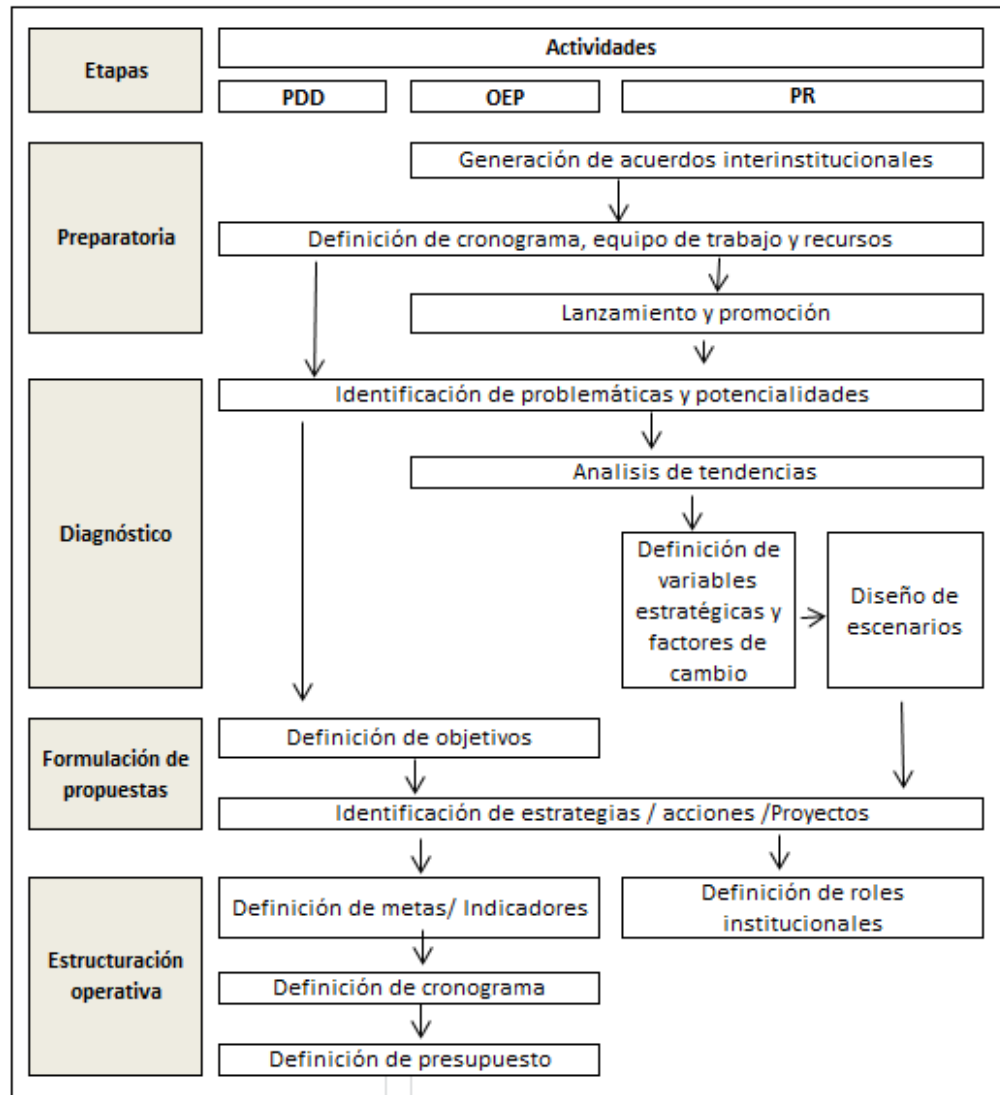
En el plano mundial, la década y media que va de 2000 a 2015 es un periodo “convulso” tanto en el plano político como en el económico. Basta con mencionar la emergencia de la “primavera árabe” o el prolongado conflicto en oriente medio con el nuevo ingrediente de la crisis Siria; para recordar el complejo panorama geopolítico del nuevo siglo, que aún no termina de dibujarse.

Así mismo la crisis económica mundial desatada en 2008, ha tenido serías y prolongadas repercusiones en el “orden económico mundial” que van desde aquellas meramente prácticas –la caída de los indicadores económicos en el mundo desarrollado, la pérdida de empleos, la volatilidad de los precios- hasta aquellas más profundas que analizan este acontecimiento como una consecuencia del excesivo liberalismo y la falta de control sobre las corporaciones y la banca.

Por otra parte en el *Proceso de producción del documento* importan dos aspectos: i) las etapas implicadas en el proceso y ii) los aspectos metodológicos que ilustran su construcción.

La figura 1 describe el primero de estos aspectos. En su construcción se han generalizado las etapas comunes a los ejercicios de planeación, aunque existen algunas diferencias atribuibles a cuestiones procedimentales asociadas a la metodología específica o a los fines del documento.

*Figura 1. Etapas en la construcción de los documentos*



Fuente: elaboración propia

Pueden identificarse cuatro etapas básicas. La etapa *Preparatoria*, como lo indica el nombre, se refiere a las actividades de aprestamiento necesarias para iniciar formalmente

todo el proceso de planeación. En el caso de los Planes Departamentales de desarrollo (PDD) a esta etapa se le denomina Alistamiento institucional (DNP-ESAP, 2007). Para algunos de los ejercicios – por ejemplo los de prospectiva regional (PR)- una actividad preparatoria central es la generación de acuerdos interinstitucionales. Estos acuerdos, aún si son informales, garantizan la participación de las entidades y definen los compromisos que adquieren en relación con la formulación del plan.

Las siguientes dos etapas –*Diagnóstico y Formulación de propuestas*- son el núcleo de la construcción de los documentos y en esa medida las de mayor complejidad metodológica. El Diagnóstico es importante en la medida en que suministra una línea de base para describir la situación presente y las potencialidades (Torres, 1999), identificar los problemas que afectan el desarrollo (Gómez, 2010) y examinar la realidad actual y proyectarla (Poveda, 2010).

El diagnóstico es descriptivo mientras que la *Formulación de propuestas* reviste un carácter propositivo y en ocasiones cuasi prescriptivo. Esta fase incluye la identificación de propósitos, que pueden formularse como objetivos, metas o visiones, con los que plantea una “imagen objetivo de un futuro deseable y posible...expresando las aspiraciones de los diferentes actores” (Saavedra, Castro, Restrepo y Rojas, 2001, p. 34). A los propósitos siguen las estrategias que definen los caminos para alcanzarlos. El nivel de detalle de estas estrategias está determinado por el tipo de documento que se elabora: en los Planes Departamentales de desarrollo y en otros ejercicios de planeación -como los documentos Conpes- llegan a ser mucho más explícitas que en los ejercicios de prospectiva regional, que sólo ofrecen recomendaciones estratégicas.

La etapa final del proceso de formulación consiste en el suministro de un conjunto de indicaciones para guiar la implementación futura del plan. En los Planes Departamentales de desarrollo y en los documentos de planeación de carácter oficial –Documentos Conpes, Planes sectoriales- el resultado de esta etapa define aspectos tales como los indicadores, el cronograma y los recursos. En los Ejercicios de prospectiva estos elementos están ausentes aunque se dan recomendaciones finales acerca de cómo implementar estrategias asociadas a las propuestas del documento y en particular a las relaciones entre instituciones para coordinar su puesta en marcha.



Se revisarán ahora los aspectos metodológicos que incluyen variables como los métodos de recolección y análisis de información, así como las prácticas de interacción y validación. Una aproximación a estos elementos está consignada en la tabla 12. . La consulta de documentos de diagnóstico y la realización de talleres son el método más recurrente para la recolección de información. Los documentos que se consultan son informes o estudios publicados por instituciones del gobierno, de la academia y de los gremios que reportan datos y describen la coyuntura o evolución de los sectores económicos o sociales del país y del Departamento. Los talleres son una herramienta complementaria a los informes y se usan para que los actores prioricen problemáticas o formulen las del ámbito más cercano.

**Tabla 12. Aspectos metodológicos de los Ejercicios de planeación**

Variable	Planes Departamentales de desarrollo	Prospectiva regional	Otros ejercicios de planeación
Métodos de recolección de información	Consulta de documentos de diagnóstico, Talleres de diagnóstico	Consulta de documentos de diagnóstico; Estudios de tendencia, Vigilancia tecnológica e inteligencia competitiva	Consulta de documentos de diagnóstico, Talleres de diagnóstico
Métodos de análisis	Construcción de líneas de base, Talleres de priorización	Análisis estructural (MicMac), Ábaco de Regnier, Árbol de competencias de Giget, Ejes de Peter Schwartz, Matriz de Cambios de Godet, Análisis de centralidad urbano regional, Análisis morfológico, Análisis multicriterios, Matriz Dofa	Construcción de líneas de base, Matriz DOFA
Prácticas de interacción con los actores	Mesas temáticas, Talleres públicos, Jornadas de participación	Mesas temáticas, Talleres con expertos	Mesas temáticas, Talleres con actores
Prácticas de validación	Eventos de socialización, Estudio por el Consejo Departamental de Planeación, Aprobación por la Asamblea Departamental	Eventos de socialización	Eventos de socialización, Aprobación en instancias

Fuente: elaboración propia

En general, al revisar los métodos utilizados para la formulación de planes en el Cauca, se encuentra que los ejercicios de prospectiva regional registran una mayor densidad y complejidad en cuanto a las técnicas utilizadas para recolectar datos y analizarlos. En efecto, las demandas analíticas de estos ejercicios se tramitan a través de lo que Godet y Durance (2007) denominan la “Caja de herramientas de la prospectiva. Como cabría esperar los ejercicios más recientes incorporan un número más alto de herramientas. Esta mayor “sofisticación” está dada por el desarrollo metodológico que ha tenido la prospectiva en la última década, así como por el acceso a recursos e información.

En los demás ejercicios la base metodológica tiene su origen en las recomendaciones emitidas por organismos como el DNP y otras agencias tanto nacionales como internacionales que suministran guías para la elaboración de planes y proyectos. Sin embargo, como concluye Sandoval (2014, p. 74) “en la práctica se observa que las metodologías no son aplicadas en su propuesta inicial, sino que suelen adaptarse en algún grado o se combinan métodos diferentes”

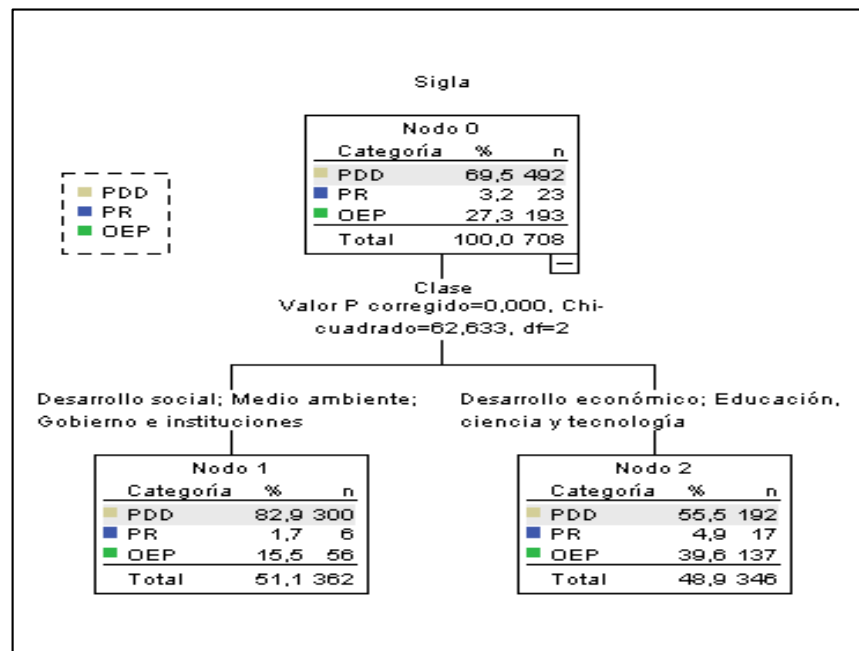
Si la legitimidad académica queda garantizada por la observancia de una metodología validada por los especialistas y por la base teórica en que se sustentan, la legitimidad social del proceso se fundamenta en la participación de los actores. En los ejercicios desarrollados en el Cauca, el principal mecanismo de participación e interacción han sido los talleres o mesas temáticas conformadas por representantes de diversos sectores.

El trabajo que desarrollan los participantes depende de la etapa en la que se encuentre el proceso. La lista de tareas involucra, principalmente, el suministro de información, la discusión de informes y propuestas, la priorización de problemas, soluciones y proyectos, la selección de variables, factores clave y escenarios de futuro y la validación de resultados preliminares o finales.

El proceso de producción del documento culmina con su validación social o normativa según sea requerido. Así la validación de los PDD exige un protocolo de sanción reglado por la ley; mientras que para los demás documentos bastan las actividades de socialización con los actores sociales e institucionales.

Revisada la perspectiva contextual, conviene ocuparse de la perspectiva textual que, como se ha anotado, se caracteriza por presentar la propuesta de futuro que subrayan los documentos de planeación. Una primera vista a las propuestas se refleja en la figura 2.

**Figura 2. Distribución de las propuestas por tipo de EPR**



Fuente: elaboración propia

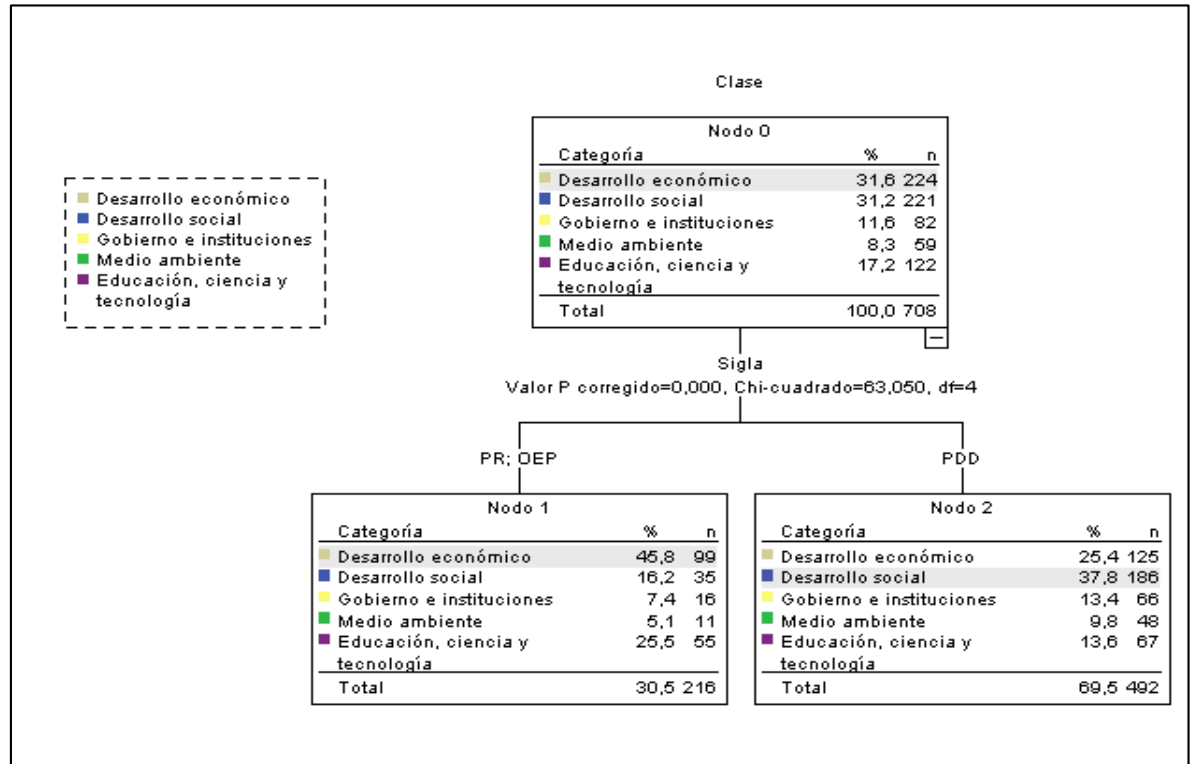
Aunque la estructura y la denominación son diferentes en cada tipo de EPR<sup>3</sup>, en el nivel más detallado los trece ejercicios de planeación revisados suman un aproximado de 708 propuestas, la mayoría de las cuales (69, 5%) está contenida en los Planes departamentales de desarrollo.

Si las propuestas se distribuyen según el aspecto al que se refieren (“Clase”) el porcentaje más significativo de ellas (31,6%) está relacionado con “Desarrollo económico” con un valor cercano (31,2%) para “Desarrollo social”. Considerados en conjunto estos dos aspectos representan más del 60% de las propuestas contenidas en los PDD, aunque en este tipo de

<sup>3</sup> Por ejemplo en los PDD la unidad mayor de las propuestas puede tomar el nombre de Eje o componente, que se dividen a su vez en programas y estos en proyectos. Sin embargo no siempre se sigue esta nomenclatura. En el caso de PR y los OEP la estructura más general es Eje estratégico y luego estrategia.

EPR el aspecto “Desarrollo social” presenta una cifra más alta de propuestas -61 más que Desarrollo económico-; contrario a lo que ocurre si se consideran en conjunto los EPR y los OEP en los que las propuestas sobre “Desarrollo económico” suman más del 45% del total (Ver figura 3).

**Figura 3. Distribución de las propuestas por aspecto (Clase)**



Fuente: elaboración propia.

Estos datos numéricos muestran que la estructura propositiva de los EPR en el Cauca presenta un relativo equilibrio entre los aspectos económicos y los aspectos sociales del desarrollo. También dejan ver que temas como educación, ciencia y tecnología; considerados clave en la “sociedad y economía del conocimiento” tienen una presencia importante en los documentos. Pero ¿Cuáles son estas propuestas? ¿Cuál su contenido y alcance?

Dependiendo del tipo de EPR las propuestas varían desde las de alcance estratégico, hasta las de naturaleza operativa. En los PR las propuestas están orientadas al largo plazo e implican, en algunos casos, transformaciones importantes de las dinámicas sociales. Por

ejemplo, Visión Cauca 2020 propone la “Construcción de un modelo de desarrollo propio para el bienestar y en armonía con el ambiente”; Visión Cauca 2032 “Estructurar un modelo educativo pertinente” y el Estudio prospectivo del Cauca “Apostar por la economía del conocimiento desarrollando patrones de especialización económica”.

Las tres propuestas citadas se caracterizan por formular, más que acciones específicas, procesos de cambio que requieren un amplio conjunto de complejas operaciones conceptuales –diseño, planeación y modelación-, políticas –acuerdos y articulaciones sociales-, culturales- cambios en los patrones de comportamiento social- y económicas- provisión y gestión de recursos-; que no pueden realizarse sino con el concurso de la institucionalidad y, en todo caso, en amplio recorte temporal.

En los PDD y en algunos OEP- como los Documentos Conpes- el grueso de las propuestas tiene una orientación a resultados específicos alcanzables en el corto o mediano plazo. Por ello se plantean como acciones que en la mayoría de los casos tienen asociadas metas de cumplimiento que se miden en tiempo, inversión, alcance o efectos. Sirvan de ejemplo las siguientes:

- “Conpes 3799: Instalación de al menos cuatrocientos dieciséis (416) Kioscos Vive Digital”
- “PDD 2001-2003: Programa de instalación de 700 hectáreas de espárrago con pequeños productores en la Meseta de Popayán-Departamento del Cauca”
- “PDD 2008-2011: Formulación de una política pública del Departamento del Cauca sobre pueblos indígenas”
- “Conpes 3461: (Desarrollar) Estudios doble calzada Santander de Quilichao-Popayán”

En los OEP que se formularon para las temáticas de competitividad y ciencia, tecnología e innovación las propuestas tienden a ser más genéricas, enunciando acciones con un amplio alcance pero sin detallar metas o tiempos de realización. Las siguientes propuestas ilustran esta observación:

- Agenda Caucana de Ciencia, Tecnología e Innovación: Desarrollar redes de conocimiento
- Plan estratégico departamental de ciencia, tecnología e innovación del Cauca: (Crear) Marco político y normativo departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación para el fortalecimiento del Sistema Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación
- Agenda interna para la productividad y la Competitividad: Creación y fortalecimiento de cadenas productivas en el sector agro

Plan regional de Competitividad del Cauca: Construir una estrategia de asociatividad y responsabilidad social, empresarial y ambiental

Las propuestas presentan una estructura compositiva bastante regular. En la mayoría de los casos se trata –gramaticalmente hablando- de oraciones cortas con un predicado compuesto por un verbo transitivo y su respectivo complemento directo. En otros casos no hay verbo, pero si nombres (sustantivos) derivados de verbos transitivos a los que sigue un complemento.

Para efectos de este texto se llamará “enunciado de acción” al verbo transitivo –por ejemplo *fortalecer*- o al nombre (sustantivo) derivado de un verbo transitivo –por ejemplo *fortalecer*- ; mientras que al complemento se le denominará “área de acción”. En general el complemento –área de acción- especifica un sector económico o social, una comunidad, un organismo, una entidad, un territorio o una obligación o competencia gubernamental que recibirá el efecto del “enunciado de acción”.

Los “enunciados de acción” constituyen el núcleo de la propuesta ya que identifican lo que se espera hacer o lograr al ponerla en marcha. La “áreas de actuación”, por su parte, delimitan el campo de acción al proporcionar una directriz sobre aquello sobre lo que se espera impactar. Así, pese al número y diversidad temática de las propuestas, a partir de esta estructura puede sintetizarse lo que los documentos de planeación formulados en el Cauca proponen.

En la formulación de las propuestas se utiliza cerca de un centenar de “enunciados de acción”. Los que sobresalen por ser los más frecuentes son *fortalecer/fortalecimiento*, *desarrollar/desarrollo*, *gestionar/gestión* y *apoyar/apoyo*. La tabla 13 muestra los diez (10) enunciados más usados, así como las “áreas de actuación” a las que están referidas las propuestas.

**Tabla 13. Enunciados de acción y áreas de actuación de las propuestas**

No.	Enunciado de acción	Fr.	%	Áreas de actuación
1	Fortalecer/ Fortalecimiento	81	11, 4	Sectores y dinámicas económicas; Dinámicas sociales, Capacidades institucionales, infraestructura
2	Desarrollar/ Desarrollo	64	9,0	Sectores económicos (Agro, forestal y Turismo), Planes y programas del gobierno central, Comunidades y regiones
3	Gestionar/ Gestión	48	6,8	Capacidades institucionales, servicios y oferta de gobierno en temas de medio ambiente, salud, justicia y educación, sistemas de información
4	Apoyar/ Apoyo	36	5,1	Agencias y entidades de gobierno, Planes y estrategias de los municipios y de organizaciones del departamento en asuntos jurídicos, logísticos y técnicos
5	Atención	26	3,7	Medio ambiente, Población afectada por el conflicto armado, niñez y adolescencia, Riesgos y emergencias
6	Construir/ Construcción	23	3,2	Infraestructura en salud, educación, turismo, cultura y transporte. Vivienda
7	Mejoramiento	23	3,2	Infraestructura de transporte (vías), salud y educación. Calidad de los servicios públicos. Calidad de los servicios de salud y educación
8	Crear/Creación	22	3,1	Organismos o instancias para el desarrollo del sector productivo (Núcleos de innovación, fondos, cadenas productivas).
9	Promoción	21	3,0	Inversión nacional y extranjera, turismo
10	Consolidar/ Consolidación	20	2,8	Cadenas productivas, organismos e instituciones

Fuente: elaboración propia

Con base en la anterior tabla y en relación con las propuestas puede establecerse el siguiente resumen general:

a) Las propuestas están orientadas a la creación de ciertas condiciones para el desarrollo de los sectores económicos o sociales que se han priorizado en los mismos ejercicios. Estas condiciones son: i) institucionales, como la formulación o ejecución de políticas públicas, reglamentaciones, planes o programas que beneficien al sector, la creación o fortalecimiento de organismos del estado, mixtos o de la sociedad civil que desempeñan funciones o desarrollan estrategias para el sector—por ejemplo centros de investigación y desarrollo, comités, comisiones, secretarías-; ii) de dotación, como la construcción, gestión, mejoramiento, desarrollo mantenimiento y ampliación de la infraestructura y de los servicios

conexos relacionados directa o indirectamente con el sector; y iii) de apoyo financiero como la creación de fondos o la gestión de recursos de cooperación o cofinanciación.

b) Un grupo importante de propuestas de los PDD está referido a cuestiones en las que la iniciativa regional se limita a cumplir mandatos legales o a instrumentar estrategias nacionales. En ese grupo se encuentran las propuestas referidas a Derechos humanos, Derecho internacional humanitario, prevención y atención de desastres, seguridad, salud y educación.

c) Agro, forestal, turismo, industria, minería y Tics son los sectores económicos que mayor atención reciben. Las propuestas formuladas para estos sectores se refieren a la articulación universidad-empresa-estado-sociedad que beneficie al sector, los encadenamientos productivos, la formulación de políticas y reglamentaciones, el desarrollo de estrategias de generación o transferencia de tecnología e innovación – por ejemplo la creación y operación de núcleos de innovación, el desarrollo de proyectos I+D+i, la asistencia técnica-, el desarrollo de infraestructura y la gestión de recursos y apoyos con instancias nacionales e internacionales.

d) Las propuestas que en los documentos se etiquetan como “sociales” declaran por objeto la superación de la pobreza y de las condiciones de inequidad. Las estrategias más recurrentes son la creación u operación de programas para la inserción productiva o laboral o la generación de ingresos—por ejemplo capacitaciones, capital semilla, emprendimiento-, la ampliación de las coberturas de educación, salud y servicios públicos; el acceso a vivienda; y seguridad alimentaria. En algunos documentos se plantean, además, estrategias enfocadas en un territorio o en poblaciones específicas que se considera necesario intervenir con mayor énfasis.

En síntesis, este recorrido por los contenidos praxeológicos de los documentos de planeación muestra la adopción de métodos y prácticas de planeación que siguen las tendencias que se observan en el país para este tipo de ejercicios. Por el lado textual, se observa una cierta continuidad en la priorización de sectores económicos, así como en las estrategias que se proponen; continuidad que sólo se ve alterada por la introducción de conceptos emergentes como innovación, transferencia, emprendimiento, entre otros.



### 3.3 Lo epistemológico: conceptos y teorías del desarrollo

La base conceptual de los EPR formulados en el Cauca se configura, en términos de lo que Faludi (1973) denomina teorías sustantivas, alrededor de las corrientes dominantes en la teoría del desarrollo así como en algunos conceptos emergentes que dan cuenta de ciertas tendencias y fenómenos sociales contemporáneos.

Como cualquier otro texto, los documentos de planeación están conformados por segmentos textuales –frases, oraciones, párrafos- cuyos significados dependen de los conceptos en ellos introducidos.

Los conceptos no solo dotan de significados a los segmentos textuales sino que, más importante aún, generan la pauta para deducir la estructura teórica del documento que se lee. Desde luego, no todos los conceptos tienen la misma relevancia. Hay pues, una jerarquía conceptual que el caso de los EPR está determinada por los paradigmas y enfoques teóricos y las corrientes del pensamiento que explicita o tácitamente sirvieron de fundamento para formularlos.

Otro elemento que suma a la explicación de la estructura teórica de un EPR es la temática de la cual se ocupa. Por ejemplo, los planes departamentales de desarrollo (PDD) tienen una mayor cobertura que los documentos de planeación sobre ciencia tecnología e innovación (Cti) o competitividad. Mientras los PDD cubren todas las áreas del desarrollo y son más generales, otros documentos –como los de competitividad o Cti- se ocupan de la temática específica para los cuales fueron formulados y por consiguiente tienen una estructura teórica que refleja esta especificidad.

La temática también influye en la jerarquía que tienen los conceptos al interior de cada documento. Así, un concepto como “productividad”, central en el Plan departamental de competitividad, es secundario en la Agenda Caucana de Cti. Al mismo tiempo algunos conceptos son más generales que otros ya que se usan para describir amplio conjunto de ideas asociadas. Por ejemplo, el concepto “Desarrollo económico” es más general que el de “cadena productiva” pues el segundo puede subordinarse al primero.

Cada texto tiene su propia estructura teórica y, por tanto una jerarquía conceptual que responde a ella. Empero, ya que se trata de documentos de planeación del desarrollo existe un grupo de conceptos que les es común. Estos conceptos se enuncian y en algunos casos

también se explican en los apartados referenciales de los documentos -cuando los contienen-, aparecen en las introducciones o presentaciones que hacen las autoridades que los emiten, son mencionados en los encabezados de los capítulos que los componen o, en el desarrollo mismo de los textos.

Siguiendo las pautas señaladas en los párrafos precedentes se analizaron los trece documentos y en el rastreo se encontraron cerca de 56 conceptos que componen las estructuras teóricas de los ejercicios de planeación. Los términos con significados similares o relacionados –según no solo su denotación académica sino también el uso que de ellos se hace en los documentos- se agruparon obteniéndose 8 diferentes conjuntos de conceptos, de los cuales los encabezados por “Sociedad del conocimiento” y “Desarrollo económico” presentan un mayor número de conceptos similares o relacionados -14 y 13 respectivamente- (Ver tabla 14).

**Tabla 14. Conceptos clave de los EPR**

No.	Concepto	PDD 2001-2003	PDD 2004-2007	PDD 2008-2011	PDD 2012-2015	Visión Cauca 2020	Visión Cauca 2032	Prosp. ectiva del Cauca	Conpes 3461	Conpes 3799	Agenda Cti	Pecti	AIC	PRCC	Total EPR
1	Desarrollo sostenible														10
2	Desarrollo humano sostenible														3
3	Desarrollo integral y sostenible														1
4	Desarrollo alternativo														1
5	Sostenibilidad														1
6	Sustentabilidad														1
7	Biodiversidad														1
8	Seguridad territorial														1
9	Desarrollo humano integral														1
10	Desarrollo humano														1
11	Desarrollo social														4
12	Economía solidaria														1
13	Desarrollo económico														6
14	Crecimiento económico														2
15	Crecimiento económico sostenible														1
16	Competitividad														10
17	Mesocompetitividad														1
18	Metacompetitividad														1
19	Ventaja comparativa														1
20	Ventaja competitiva														1
21	Apuesta productiva														2
22	Productividad														4
23	Patrones de especialización productiva														1
24	Clusters														1
25	Emprendimiento														2
26	Sociedad del conocimiento														7
27	Ciencia, tecnología e innovación														2
28	Ciencia														2
29	Tecnología														2
30	Innovación														2
31	Innovación social														1
32	Eco-innovación														1
33	Apropiación de la Cti														1
34	Gestión del conocimiento														1
35	Investigación acción														1
36	Redes de conocimiento														1
37	Aprendizaje colaborativo														1
38	Sociedad de la información														3
39	Economía del conocimiento														5
40	Capital social														3
41	Triple helice														3
42	Asociatividad														2
43	Capital sinérgico														1
44	Movilización social														1
45	Desarrollo endógeno														1
46	Desarrollo integral														1
47	Desarrollo territorial														1
48	Multiculturalidad														6
49	Interculturalidad														1
50	Saberes														1
51	Dialogo de saberes														1
52	Cultura														1
53	Identidad														2
54	Autonomía														1
55	Modelo de desarrollo														1
56	Planeación estratégica														1

Fuente: laboración propia. Pecti: Plan estratégico de Cti; AIC: Agenda caucana de Cti; PRCC:

### Plan regional de competitividad

Aunque conceptos como “Competitividad” o “Sociedad del conocimiento” son comunes a más de la mitad del total de los EPR, un acervo conceptual más amplio de ellos se encuentra, como cabría esperar, en documentos con una estrecha relación con esas temáticas. Así puede observarse que la mayoría de los conceptos asociados a “Competitividad” provienen de los EPR sobre este aspecto; mientras los relacionados con “Sociedad del conocimiento” proceden de los documentos en los que se planea el sector de Ciencia, tecnología e innovación.

Dos observaciones adicionales pueden realizarse en relación con el reporte que se presenta en la tabla 15. En primer lugar, los dos EPR con una estructura conceptual más compleja- en términos del número de conceptos clave- son el PDD 2001-2003, formulado por el gobierno de Floro Tunubalá y el Plan estratégico de ciencia, tecnología e innovación-Pecti, publicado en 2012. En segundo término, los conceptos comunes a un mayor número de EPR son “Desarrollo sostenible” y “Competitividad” que aparecen explícitamente mencionados en 10 de los ejercicios de planeación. Los siguientes tres términos aparecen solo en la mitad de los documentos (Tabla 15).

**Tabla 15. Conceptos clave comunes a los EPR**

Año	EPR	Concepto				
		Desarrollo sostenible	Competitividad	Sociedad del conocimiento	Desarrollo económico	Multiculturalidad
2001	PDD 2001-2003					
2003	Visión Cauca 2020					
2003	Agenda de Cti					
2004	PDD 2004-2007					
2007	Agenda interna de competitividad					
2007	Conpes 3461					
2008	PDD 2008-2011					
2009	Plan regional de competitividad					
2011	Visión Cauca 2032					
2012	PDD 2012-2015					

Año	EPR	Concepto				
		Desarrollo sostenible	Competitividad	Sociedad del conocimiento	Desarrollo económico	Multiculturalidad
2012	Plan estratégico de Cti del Cauca	10	10	7	6	6
2013	Prospectiva del Cauca	10	10	7	6	6
2014	Conpes 3799	10	10	7	6	6
	<b>Total</b>	10	10	7	6	6

Fuente: elaboración propia

De los términos contenidos en el tabla 15, dos –*Desarrollo sostenible* y *Desarrollo económico*– corresponden a enfoques del desarrollo, dos –*Sociedad del conocimiento* y *Multiculturalidad*– a conceptos del debate contemporáneo en las ciencias sociales y uno –*competitividad*– a un concepto económico con amplia influencia en la actualidad.

Estos conceptos, con vasos comunicantes entre sí, sirven de base para la discusión sobre la estructura teórica general de los EPR, ya que alrededor de ellos se articulan otros conceptos relevantes presentes en los ejercicios de planeación.

Por los alcances de este trabajo el concepto principal es el de *desarrollo*. En los ejercicios de planeación objeto de análisis, este concepto aparece acompañado de varias denominaciones relativas a los diversos enfoques teóricos y prácticos que ha tenido el término desde su incorporación al lenguaje político y económico. Así, en los EPR formulados en el Cauca el desarrollo es *sostenible, económico humano, social, endógeno, integral, territorial, alternativo, humano sostenible, integral y sostenible y humano integral*.

De las once listadas en el párrafo anterior, tres corresponden a combinaciones de otras por lo que pueden asimilarse, en términos teóricos, a sus formas simples pero agregadas. Cabe consignar que por lo regular en un EPR aparecen varias de estas formas de nominar el desarrollo. Pueden mencionarse los casos del PDD 2001-2003 o el Plan estratégico departamental de Cti en los que se mencionan cuatro de las denominaciones del desarrollo.

No obstante el eclecticismo conceptual que caracteriza a los EPR, entre los enfoques del desarrollo campea el *desarrollo sostenible* que aparece además bajo los apelativos de *desarrollo humano sostenible* y *desarrollo integral sostenible*.

Este paradigma se introdujo en los debates académicos y políticos tras la presentación, en 1987, del documento “Nuestro futuro común” preparado por la *Comisión mundial sobre ambiente y desarrollo*, cuyo propósito era abordar los problemas derivados de los conflictos entre medio ambiente y objetivos del desarrollo (Harris, 2000; Emas, 2015)

En el documento elaborado por la comisión se advierte la necesidad urgente de armonizar el desarrollo económico con el desarrollo social y estos a su vez con el medio ambiente. Para ello se propone el concepto de desarrollo sostenible que se define como:

El desarrollo sostenible es un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Contiene dos conceptos claves: El concepto de «necesidades», en particular las necesidades esenciales de los pobres del mundo, a las que debe darse prioridad absoluta; y la idea de las limitaciones impuestas por el estado de la tecnología y la organización social sobre la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras. (World Commission on Environment and Development, 1987, p. 54)

El concepto no permaneció estático. A partir de los problemas teóricos y prácticos generados por esta definición emergieron distintas posturas sobre el modo de entender la sostenibilidad. Como expone Arias (2006) las corrientes centrales del debate son tres: i) la *sostenibilidad débil* que propone mantener el consumo a través del tiempo; ii) la *sostenibilidad fuerte* que argumenta en favor de mantener el medio ambiente como soporte de la vida y del bienestar y, iii) el *desarrollo humano sostenible* que plantea el sostenimiento de las habilidades y oportunidades de las personas. En su análisis este autor concluye que:

No existe una definición definitiva de desarrollo sostenible, aunque existe consenso que el desarrollo sostenible trata sobre el mejoramiento del bienestar humano a través del tiempo, hay varias respuestas a lo que se debe entender por mejoramiento del bienestar humano. (p. 30)

El desarrollo sostenible, promovido por el sistema de Naciones Unidas, se posicionó rápidamente en los diversos foros sobre desarrollo y medio ambiente, generando un intenso trabajo académico y su introducción como referente para la planeación en los países y regiones.

En Colombia la incorporación del desarrollo sostenible se inicia en 1991 cuando la carta constitucional lo consagró como una de sus metas (Rodríguez, 1994; Eschenhagen, 1998).

Al amparo de la constitución se expidió la ley 99 de 1993 que, inspirada en los principios de la Cumbre de Rio de 1992, definió el desarrollo sostenible como:

aquel que...Conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de los recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades. (Rodríguez, 1994, p. 47)

Dado su carácter de mandato constitucional y legal, no es de extrañar la preminencia del *desarrollo sostenible* como concepto central de los ejercicios de planeación del desarrollo y en particular de aquellos de naturaleza oficial. Por ejemplo en el PDD 2004-2007 puede leerse:

La dimensión **sostenible** del proceso se evidencia cuando se puede avanzar en la elevación del bienestar de la población sin comprometer el bienestar de las futuras generaciones. El crecimiento económico es un medio para el **desarrollo humano sostenible**, y no un fin en sí mismo. Está demostrado que el crecimiento económico no conduce automáticamente al **desarrollo humano sostenible** y a la eliminación de la pobreza. (p.19)

Como se observa, el texto asume la definición oficial del Desarrollo sostenible e introduce además una de sus derivaciones conceptuales: el Desarrollo humano sostenible. En la misma línea se encuentra el PDD 2008-2011 que lo presenta como el modelo a seguir:

...propone construir una sociedad basada en el **Desarrollo Humano Sostenible**, donde la integralidad, la equidad, la superación de muchos de los factores de pobreza se constituyan en un propósito regional liderado con las acciones y estrategias que ejecutara el Plan de Desarrollo “ARRIBA EL CAUCA. (p. 12)

El *desarrollo humano sostenible*, es una síntesis de dos enfoques del desarrollo que surgieron en el marco de los intentos por superar el carácter economicista que había adquirido el desarrollo. Por un aparte el *Desarrollo sostenible*, que trae a la discusión la variable medioambiental, y por otro lado el *Desarrollo humano* con su preocupación por la equidad.

El enfoque de desarrollo humano cuestionó fuertemente dos premisas fundamentales del desarrollo: el supuesto utilitarista, que ponía como objetivo el crecimiento económico; y la idea de que la acumulación de capital es el medio para alcanzar el desarrollo (Griffin, 2000). El concepto de desarrollo humano es deudor principal de las reflexiones que Amartya Sen comenzó en los años 90 del siglo XX (Griffin, 2000; Tezanos y Quiñones, 2013).

Para Sen (1999, p. 3) el desarrollo se define como “*la expansión de las libertades reales que pueden disfrutar las personas*”, lo que en la práctica implica:

...la eliminación de las principales fuentes de no-libertad: la pobreza y la tiranía, las pobres oportunidades económicas, así como la privación social sistemática, el descuido de las instalaciones públicas, así como la intolerancia o la hiperactividad de los estados represivos.

Para Anand y Sen (1994) la confluencia entre *desarrollo sostenible* y *desarrollo humano* –esto es el *desarrollo humano sostenible*- resulta de una exigencia de universalidad generacional e intergeneracional, que se traduce en la conservación de la base de recursos naturales para las generaciones futuras sin menoscabo de atender las demandas de equidad del presente.

En suma tanto el *desarrollo sostenible*, como el de *desarrollo humano sostenible* se enuncian como conceptos directrices de los procesos de planeación del desarrollo en el Cauca. No se trata de una singularidad sino más bien de una constatación: la de que los EPR siguen, conceptualmente, las tendencias dominantes en el contexto nacional e internacional.

Otra evidencia de ello es la importancia que tienen conceptos como *competitividad* y *sociedad del conocimiento*, dos expresiones ampliamente difundidas y de curso común en los documentos, en la literatura y los discursos políticos y académicos más recientes sobre el desarrollo. Los dos términos se relacionan a través de un tercero: economía del conocimiento; la idea de que la ciencia y la tecnología y la innovación son la base actual y futura de las transformaciones económicas y sociales.

En Colombia la adopción de estrategias y políticas de competitividad se remonta a la última década del siglo XX, cuando la apertura económica impulsada por el gobierno Gaviria (1990-1994) obligó al país a repensar el modelo productivo. Desde entonces y hasta el presente se ha desarrollado una intensa agenda cuyo objetivo ha sido el de insertar la economía nacional en el orden económico mundial derivado de la globalización.

En el itinerario de la competitividad pueden listarse los siguientes eventos: i) la presentación en 1992 del informe monitor que sugirió estrategias y generó la base para la política nacional de competitividad (Castro, 2013); ii) la expedición, a partir de 1994, de un conjunto de leyes y decretos que crean instancias de coordinación de la política –por ejemplo los Comités regionales de Comercio exterior CARCES- o promueven estrategias como el



emprendimiento o el enfoque de cadenas productivas y iii) la estructuración, en 2008, de la Política nacional de competitividad y su actualización en 2012.

En términos teóricos la normativa y las estrategias adoptadas por el país siguen el enfoque sugerido por Porter (Lombana y Rozas, 2009) quien asocia la competitividad de un país con la capacidad de la industria para crecer, ser más productiva e innovadora (Porter, 1990). A partir de esta perspectiva los distintos gobiernos nacionales han desplegado diversas estrategias que incluyen la promoción de ciertos sectores económicos considerados promisorios para la exportación y la generación de agendas y planes regionales de competitividad.

En esta última estrategia se enmarcan dos de los EPR formulados en el Cauca: la Agenda interna de productividad y competitividad y el Plan Estratégico regional de competitividad. Ambos instrumentos siguen los lineamientos de la política nacional y en términos conceptuales se ubican en el enfoque de competitividad sistémica.

En efecto, cuando se analizan las estrategias formuladas se evidencia este enfoque que propone entender la competitividad como el resultado de la interacción entre los niveles macro –políticas macroeconómicas-, micro –capacidades y estrategias empresariales-, meso – políticas sobre infraestructura, educación, tecnología, medio ambiente, etc.- y meta – factores socioculturales, valores y pautas de organización jurídica y económica (Esser, Hillebrand, Messaner y Meyer-Stamer, 1996).

Estrategias como la identificación y promoción de cadenas productivas, la constitución o fortalecimiento de organismos interfaz o de coordinación de la política, el apoyo al emprendimiento o la innovación; la formulación de proyectos para fortalecer el desarrollo de la CTi con enfoque productivo; enmarcan sus intenciones en la noción de competitividad sistémica.

Un concepto que en los EPR está asociado a la competitividad es “*Economía del conocimiento*” que a su vez se deriva de “*Sociedad del conocimiento*”. Estos dos términos son recurrentes en la literatura sobre las tendencias que caracterizan a la sociedad contemporánea, aunque otros términos como *sociedad posindustrial*, *sociedad red* o *sociedad de la información* se han utilizado para referirse a un conjunto amplio de fenómenos

relacionados con la importancia que han adquirido las tecnologías y los desarrollos científicos (Becla, 2012; Arce, 2013).

Según Afgan y Carvalho (2010) la *sociedad del conocimiento* representa un nuevo paradigma que debe necesariamente asociarse al de sostenibilidad para que el conocimiento sea el pilar de nuevos patrones de vida. Por su parte la UNESCO (2005) plantea una visión plural: no *Sociedad del Conocimiento*; sino *Sociedades del Conocimiento* que sean capaces de relacionar los activos de conocimiento de las diversas culturas y en sus diversas formas con las nuevas modalidades de generación, adquisición y difusión del mismo.

En el marco de la Sociedad del conocimiento emerge la *Economía del conocimiento* como su expresión en el contexto de la producción y el intercambio de bienes y servicios. Lo que describe a una Economía del conocimiento es “*la habilidad de una sociedad para producir, seleccionar, adaptar, comercializar y usar el conocimiento como un elemento crítico para sostener el crecimiento económico y elevar los estándares de vida*” (World Bank, 2002, p. 7)

En los ejercicios de planeación la *Sociedad del conocimiento* se presenta como el contexto que genera desafíos y retos para la región y al mismo tiempo oportunidades para el desarrollo. En la Visión 2020, un ejercicio de prospectiva regional, la *Sociedad del conocimiento* es el marco de referencia para apostar por un modelo de desarrollo para el departamento. Se propone entonces:

Un modelo de desarrollo que trascienda al crecimiento económico y que supere las limitaciones del capital económico y las riquezas naturales; un desarrollo que se sustente en los capitales humano, cívico, social, cultural e institucional, actuando en sinergia para potencializar y valorar las líneas productivas tradicionales y novedosas que nos permitan ser una región ganadora en la **sociedad del conocimiento**.

En la misma línea la Agenda Caucana de Ciencia, Tecnología e innovación reconoce que en un modelo de crecimiento endógeno (MCE), la *Sociedad del conocimiento* es el marco general. En efecto, el texto plantea que:

... en los MCE, los territorios deben crear condiciones para valorizar su talento humano y su conocimiento, si quieren obtener ventajas competitivas sostenibles especialmente en el nuevo paradigma de la **sociedad de la información y el conocimiento**; se presume que el Cauca

tiene una amplia dotación de capital físico, capacidad de talento humano y conocimiento, lo que le permitiría ser una región ganadora en el largo plazo en los MC... (p.8)

Como oportunidad para el desarrollo, *la Sociedad del conocimiento* requiere la existencia de ciertas condiciones para que pueda ser aprovechada; por ejemplo:

Las telecomunicaciones y fundamentalmente las soluciones de conectividad permitirán garantizar acceso e inclusión de las comunidades del departamento en una **sociedad del conocimiento** y la información, con mayores oportunidades para su desarrollo cultural, económico y social. (PDD 2004-2007, p. 155)

Siguiendo la lógica de inserción en la Sociedad del Conocimiento, los EPR apuestan por el desarrollo de una Economía del conocimiento, en la que el desarrollo de la Ciencia, la tecnología y la innovación están puestos al servicio del sector productivo y en especial de los nuevos y promisorios renglones. Dos textos, el primero del PDD 2004-2007 y otro del PDD 2011-2015 son explícitos en ese sentido:

El Departamento del Cauca le apuesta a la **nueva economía**, de informática y comunicaciones, la biotecnología, la producción limpia, los productos orgánicos y naturales, a los encadenamientos productivos y al enlace armónico entre las formas de producción capitalistas, solidarias y alternativas. (PDD 2004-2007, p. 193)

Programa promoción de la investigación y la innovación: **Generar una cultura empresarial innovadora**, motivando la creación y fortalecimiento de **empresas con base tecnológica** y la articulación del sector académico y productivo desde la ciencia, tecnología e innovación y promover el desarrollo de estímulos hacia la investigación y la innovación. (PDD 2012-2015, p.89)

En ese orden de ideas *Sociedad del conocimiento*, *Economía del conocimiento* y *competitividad* son términos que en los ejercicios de planeación del Cauca se enlazan, primordialmente con el concepto de Desarrollo económico en un orden conceptual que puede describirse según las siguientes líneas. En primer lugar, la Sociedad del conocimiento es el marco paradigmático asumido como necesario e ideal. Necesario porque en el mundo globalizado es una tendencia que no puede ni debe desconocerse; ideal porque plantea posibilidades y oportunidades de desarrollo que, al menos en apariencia, generarían un estatuto de desarrollo mejor que el actual.

En segundo lugar, situado en este paradigma, el concepto de Economía del conocimiento tiene un carácter mediador con el de Competitividad. En efecto, como se desprende de la lectura de los EPR, desarrollar acciones para instalar el aparato productivo en la *Economía del Conocimiento* es visto como la forma más sostenible de alcanzar y mantener la competitividad. De esta forma la *Economía del conocimiento* tiene en los EPR un significado positivo en dos formas precisas: i) como potencialidad que parte del presupuesto de que en el Cauca existen condiciones favorables al desarrollo de empresas de base tecnológica tal como tener tradición universitaria y por consiguiente talento humano calificado; y ii) como apuesta de región que posibilitaría un salto cuantitativo y cualitativo en el desarrollo del Cauca.

En esas dos lecturas el objetivo es transformar la economía y volverla más competitiva a través del desarrollo y uso de la Ciencia, la tecnología y la innovación –base de la economía del conocimiento-. A partir de esa visión, el orden conceptual que lleva desde la Sociedad del Conocimiento hasta el desarrollo económico queda completo: la competitividad - una característica del aparato productivo cuya fuente principal es la innovación- es necesaria para cualificar el desarrollo económico.

Queda por discutir el concepto de multiculturalidad que en los EPR se utiliza principalmente como un adjetivo que describe una característica del Cauca. En los documentos este término y sus derivaciones se asocian a la presencia en el territorio de grupos humanos que representan a diversas etnias.

Por ejemplo el PDD 2001-2003 caracteriza al Cauca como un “espacio multicultural” en función de las diversas etnias que lo habitan y de las expresiones culturales que han desarrollado; mientras en el PDD 2004-2007 pondera la posición del departamento como una región multicultural. Los siguientes extractos pertenecen a los PDD aludidos y confirman lo antedicho:

El departamento es un territorio donde tiene presencia histórica múltiples y ricas expresiones culturales de etnias y pueblos indoamericanos, afrocolombianos y mestizos, que han dialogado en paz, construyendo identidades dentro de un profundo respeto por las diferencias y compartiendo diferentes maneras de ver el mundo imaginario. Las etnias indígenas...que comparten este **espacio multicultural** han desarrollado procesos de autodescubrimiento,

valoración y protección de sus culturas y saberes ancestrales, que se manifiestan en sus lenguas nativas, danzas, músicas, artesanías, rituales, mitos, leyendas y cosmovisiones, que se constituyen en su presencia vital e histórica en el territorio caucano. (PDD 2001-2003)

Desde el enfoque cultural el Cauca representa un destacado lugar en el país, por su **multiculturalismo**, por poseer la población indígena más numerosa del país, por tener una amplia población de origen afrocolombiano en tres centros de concentración básicos: la Costa Pacífica, el norte y el Patía; además de una gama de población mestiza-blanca que configura un sincretismo cultural importante. (PDD 2004-2007, p.76)

Al concepto *multiculturalidad* debe agregarse los de *pluriculturalidad* e *interculturalidad* que también se introducen en los documentos como formas de referirse a la diversidad. En los textos la pluriculturalidad, en cuanto rasgo del Cauca, es, como en el PDD 2001-2003, una oportunidad:

Se promoverá un nuevo modelo de atención en salud, teniendo en cuenta que el departamento del Cauca cuenta con una gran potencialidad para generar formas propias y alternativas de resolver las necesidades humanas en este caso en salud dada su realidad pluriétnica, **pluricultural**, multilingüe, lo cual se tendrá en cuenta para operativizar un modelo de trabajo adecuado a nuestro contexto regional.

O, como en el PDD 2004-2007 una peculiaridad que impone la necesidad de ajustar las estrategias:

Generar procesos de concertación con las organizaciones de comunidades indígenas, afrodescendientes, campesinas y asociaciones de municipios, con el fin de impulsar estrategias de desarrollo regional y local ajustadas a las características pluriétnicas y **pluriculturales** del Departamento. (p.164)

Por su parte la *interculturalidad* se toma como “interacción” entre los diversos grupos que puede adquirir la forma positiva del dialogo o la negativa del conflicto; caso este último en el que el dialogo se reconoce como el camino para gestionarlo y superarlo. Los cuatro siguientes apartados de los PDD muestran estas concepciones de la interculturalidad. Los tres primeros provienen del PDD 2001-2003, que es el texto que más insiste en la necesidad del diálogo intercultural. En efecto, este PDD reconoce que:

La diversidad cultural es una fortaleza regional que se puede aprovechar a través del **diálogo intercultural** para identificar y desarrollar procesos sociales orientados a la reconstrucción

social y económica. Por ello, en el marco condicional del plan, se destaca el afianzamiento cultural como una estrategia transversal que permeará los demás componentes sectoriales del desarrollo.

Por lo que propone como objetivo:

...facilitar el **diálogo intercultural** que reafirme la pluralidad, potencie el patrimonio existente y afiance los patrones de conducta social que contribuyen al desarrollo de las estrategias de cambio económico, social, ambiental e institucional.

Al tiempo que registra que:

Se requiere implantar mecanismos sociales a través de los cuales se impida la generación de antagonismos y **conflictos de interculturalidad**. Se requiere, por el contrario, propiciar intercambios propositivos en busca de las soluciones colectivas de los problemas regionales.

El cuarto extracto procede del PDD 2012-2015. En este plan la interculturalidad, en su connotación dialógica, es una necesidad determinada por la *diversidad* que se enuncia como valor del plan y característica en el Cauca. El texto lo propone así:

Identidad y diversidad: Reconocimiento y respeto que tenemos todos los caucanos y caucanas por nuestra composición cultural diversa, el respeto de los usos y costumbres de cada pueblo ó etnia, sus territorios y sus tradiciones. Esto implica **el diálogo intercultural** desde diversas cosmovisiones y concepciones del desarrollo. (p.52)

Como se aprecia los términos multiculturalidad, pluriculturalidad e interculturalidad se explican en función del binomio diversidad/relación. Según los EPR la diversidad cultural que caracteriza al Cauca es, sobre todo, de raíz étnica. En efecto, los textos en los que se menciona la diversidad cultural se enlazan, argumentativamente, con listados comprensivos de los “grupos humanos” que habitan el territorio. Así se habla de indígenas –en la mayoría de casos como si se tratara de una “cultura” uniforme- afrodescendientes y blancos-mestizos. En algunos de los documentos se agrega al listado anterior a los “campesinos”.

Esta diversidad cultural de raíz étnica es vista, en principio, como una “cualidad” que se traduce en expresiones como “potencialidad” u “oportunidad” que ha permanecido desaprovechada y que debe explotarse. Al mismo tiempo, la diversidad cultural es observada como fuente de conflictos, en especial de carácter territorial. Con ese diagnóstico, los EPR proponen el “diálogo intercultural” como la estrategia maestra para lograr relaciones de

respeto y convivencia y como posibilidad de aprovechar social y económicamente esta diversidad.

Desde lo teórico la diferencia entre multiculturalidad y pluriculturalidad está determinada por las relaciones: ambas definiciones comportan la presencia simultánea de varias culturas en un mismo territorio, sin embargo el término “multiculturalidad” es descriptivo y no denota relaciones; mientras que la expresión “multiculturalidad” se usa para indicar la existencia de relaciones entre las culturas que cohabitan un mismo espacio (Walsh, 2005; Bernabé, 2012).

Como anota Walsh (2005) en el caso de América Latina la multiculturalidad se usa para describir la convivencia entre indígenas, afrodescendientes y blancos-mestizos; sin embargo se trata de una convivencia asimétrica que asume como natural la dominación cultural blanco-mestiza sobre las demás expresiones.

El concepto de *interculturalidad*, por su lado, apareció en los años 80 del siglo XX y se convirtió rápidamente en un paradigma para el diseño de políticas sobre diversidad cultural (Besley y Peters, 2011). Según Zapata (2013, p. 5) la idea fundante de la interculturalidad es que la “*interacción entre personas de diferentes orígenes es importante*”. Para Bernabé (2012, p. 70) la interculturalidad implica el “encuentro cultural para aprender mutuamente y tomar conciencia de las diferencias para resolver conflictos”; mientras que para Walsh (2005, p. 45) significa “impulsar procesos de intercambio que permitan construir espacios de encuentro entre seres y saberes, sentidos y prácticas distintas”.

En contraste con los referentes conceptuales, una mirada al uso y alcance que en los EPR tienen los términos multiculturalidad, pluriculturalidad e interculturalidad permite anotar dos cuestiones. En primer lugar, es claro -en los documentos- que las propuestas tienen una orientación multicultural, pues su objetivo es que la diversidad existente genere un valor agregado para la región sin que ello implique cambios sustanciales en las estructuras políticas y sociales (Walsh, 2005).

En segundo lugar y como consecuencia de lo anterior, el referente sobre interculturalidad, que se menciona en algunos planes, tiene una naturaleza retórica; pues el dialogo intercultural se identifica como una necesidad funcional al statu quo, no como un proceso de construcción colectiva de otra realidad. En ese sentido, la interculturalidad que se predica en los EPR se inscribe en lo que Alavez (2014, p. 42) nomina como “interculturalidad funcional o

neoliberal” que postula el dialogo y el reconocimiento pero desconociendo u ocultando las asimetrías económicas y culturales y en suma “sin cuestionar el sistema poscolonial vigentes y facilitando su reproducción”

### **3.4 Valores y Concepciones subyacentes.**

Anticipar una respuesta a la pregunta por los valores presentes en los ejercicios de planeación requiere una reflexión breve sobre el sentido y alcance de los valores por los cuales se interroga. Esta reflexión es también pertinente cuando se indaga por el sustrato ontológico de los planes que aquí se analizan; pues sin duda tanto los *valores* como las *concepciones* son cuestiones de gran alcance teórico.

Aunque el problema de los valores, que remite a las nociones de lo bueno, lo bello y lo útil (Fabelo, 2004) es de vieja data; solo hasta el siglo XIX se configuró como campo dentro de la filosofía, pasando a llamarse axiología (Frondizi, 1995; Fabelo, 2004). Según Bédard (2003) en el campo de la axiología los valores constituyen el criterio mediante el cual algo se considera valedero, esto es, “aceptable, admisible, bien fundado, digno de ser creído y ejecutado”. Para Cortina (2001, p. 336) “los valores son las cualidades reales de las personas, las acciones, los sistemas y las cosas”. Sin embargo, en opinión de Frondizi (1995) no todas las cualidades son susceptibles de denominarse valores, pues aquellas que pertenecen a la naturaleza del objeto no lo son.

En ese orden de ideas los valores tienen ciertas características: i) son propiedades que dependen de las cualidades empíricas de los objetos, pero no se reducen a ellas, ii) tienen una connotación polar, es decir hay valores negativos y valores positivos, pero son independientes entre sí en la medida en que, por ejemplo lo justo existe sin lo injusto y iii) se ordenan en una cierta jerarquía que hace a unos valores superiores a otros, aunque la jerarquía no es absoluta sino que está determinada por las preferencias individuales y sociales (Frondizi, 1995; Cortina, 2001).

Varias son las nomenclaturas mediante las cuales se clasifican los valores. Según la revisión de Seijo (2009) los valores pueden ser clasificados en: útiles, vitales, espirituales, religiosos; mundanos, trascendentales; corporales, intelectuales, afectivos, morales, estéticos, sociales; entre otras formas de agrupación que obedecen a diversos criterios y que



sirven para dar un panorama general de los valores y como guía para comprender el comportamiento individual o colectivo.

A la luz de los comentarios antecedentes, es preciso anotar que en la lectura axiológica de los ejercicios de planeación los valores no pueden predicarse de los documentos en sí mismos. Aun cuando los documentos pueden juzgarse para determinar su calidad gramatical o estética, no es ese el objeto del análisis que aquí se pretende. En efecto, los valores que interesa identificar en los EPR tienen, por fuerza, un carácter enunciativo, pues no son una característica de los planes, sino que los planes sirven de instrumentos para publicitarlos.

Si bien en los documentos algunos valores se enuncian explícitamente; otros en cambio permanecen “silenciosos” en el texto pero ciertamente presentes en la medida en que son constitutivos de las corrientes teóricas y de los modelos de desarrollo que estos planes siguen.

Una revisión exhaustiva de los 14 documentos que constituyen el acervo de este estudio, muestra que en los textos aparecen, aproximadamente, 96 palabras que se identifican como valores<sup>4</sup>. Dependiendo de la estructura compositiva del documento los valores pueden aparecer en alguno o varios de los siguientes apartados: i) en las introducciones o presentaciones de los documentos, ii) en apartados especiales en los que se introducen bajos rótulos como Valores o Principios o se señalan como parte de declaraciones de naturaleza filosófica como la Misión o Visión del plan y iii) Diseminados a lo largo del texto apareciendo para adjetivar un propósito, señalar un ideal a alcanzar o determinar una cualidad deseable para una estrategia, programa o acción.

El listado de valores nombrados es extenso y variado. En promedio un documento puede tener entre 6 y 7 valores que se clasifican en una de varias categorías. La tabla 16 muestra los valores más relevantes en el conjunto de los EPR, en virtud de que son comunes a varios de los textos y/o se nombran explícitamente como valores formales en los documentos que los contienen. Los valores listados en la tabla 16 se han clasificado teniendo en cuenta el contexto de aplicación, es decir el significado que adquieren en el marco del apartado textual en el que se mencionan.

---

<sup>4</sup> Existen diversos listados de valores disponibles en la literatura, en especial en los tratados sobre axiología, ética y moral. También algunos documentos oficiales –guías, normativa, etc.- suministran y aún definen conjuntos de valores que deben observarse en la gestión pública, lo que incluye los procesos de planeación.

**Tabla 16. Valores enunciados en los EPR**

<b>Categoría</b>	<b>Valor</b>	<b>No. EPR</b>
Desarrollo social	Inclusión	8
	Equidad	6
Desarrollo económico	Competitividad	5
	Innovación	5
	Sostenibilidad	5
Instituciones políticas	Participación	7
	Transparencia	7
	Democracia	5
Relaciones sociales	Respeto	5
	Solidaridad	5
	Convivencia	5

Fuente: elaboración propia.

Este núcleo de valores muestra que los EPR siguen el derrotero de los discursos dominantes en la esfera pública. En efecto valores como la *inclusión*, la *transparencia* o la *participación* son frecuentemente mencionados en los documentos y en las declaraciones de las entidades oficiales y forman parte del debate académico y de las discusiones en los medios masivos de comunicación cuando se abordan temas relativos a la ética y en particular a la que se espera sea observada por los funcionarios del estado.

En los textos estos valores se introducen para indicar estados deseables en la configuración del desarrollo, para señalar fines ulteriores o para caracterizar los procesos de construcción de los documentos o del mismo desarrollo. Los segmentos de texto que siguen ilustran estas funciones de los valores en el marco de los documentos analizados.

#### Segmento de Texto 1:

El proyecto Agenda Caucana de Ciencia, Tecnología e Innovación CAUCACYT es, ante todo, **una construcción colectiva, social y democrática** para crear las bases del SRCyT&Inn, dirigida a fines superiores como la **equidad**, la **inclusión social** y el respeto por la alteridad más que al desarrollo científico-tecnológico en sí mismo. Propende por establecer un sistema que se sustente en espacios de diálogo entre las diversas culturas, saberes y

conocimientos del Cauca, en los que prevalezca el **respeto** por las distintas maneras de abordar la realidad. (Agenda Caucana de CTi)

Como se observa en este primer segmento la participación no se menciona explícitamente, sin embargo se describe un proceso de construcción que se califica como *colectivo, social y democrático*, elementos que aluden a la participación. Aquí, la participación, en tanto valor, se usa como característica del proceso de construcción del plan; mientras que la *Inclusión* y la *Equidad*, otros dos valores que se nombran explícitamente, tienen el carácter de bienes ulteriores a los que está supeditada la agenda.

El Segmento de Texto 2 pertenece al Plan regional de competitividad en cuya visión se declara lo siguiente:

En el 2019 el Cauca será una sociedad del conocimiento, **democrática, justa e incluyente**, que logra el bienestar de sus gentes y la **sostenibilidad** de su entorno participando en la economía con productos **innovadores** de alto valor agregado fruto de una estrategia de **competitividad** centrada en un ser humano educado, ético, integral, emprendedor, innovador, que aprovecha y respeta la riqueza étnica, cultural y biodiversa del territorio y se sustenta en una plataforma competitiva y moderna que responde a las vocaciones de las subregiones del departamento y a su adecuada integración.(Plan regional de Competitividad, 2009)

Igual que en el segmento 1, en este texto se involucran valores como inclusión y justicia que representan ideales en el contexto de una sociedad democrática a la que el plan aspira a aportar. Junto a esos valores otros como el de sostenibilidad, innovación y competitividad están asociados con el tipo de desarrollo que sustentaría a esa sociedad.

Los segmentos de texto mencionados son representativos tanto del tipo de valores como del modo en que se enuncian en los EPR. Como se advirtió, junto a estos valores explícitamente declarados, la constitución axiológica de los EPR también responde a aquellos valores que subyacen a las estructuras conceptuales en los que se asientan los discursos del desarrollo promovidos en las propuestas.

¿Cuáles son esos valores y como pueden rastrearse? En un sentido amplio el discurso del desarrollo, con sus múltiples mutaciones y enfoques, proporciona la clave para un catálogo comprensivo de tales valores. Como es sabido el desarrollo, como construcción discursiva,

surgió y ha evolucionado en el marco de la llamada civilización occidental. En consecuencia responde a la fundamentación axiológica y ontológica que caracteriza a occidente.

Un cuadro “idealizado” de esta civilización la presenta según los siguientes rasgos: i) la noción de que lo “occidental” surgió en la síntesis cultural greco-romana y se afianzo con la introducción de la tradición religiosa judeo-cristiana; ii) la democracia representativa como ideal político y como faro para la construcción de las instituciones sociales; iii) el liberalismo económico como base de la estructura de producción y distribución de la riqueza material y iv) el individuo como actor, sujeto de derechos y obligaciones (Noble, 2002; Thomassen, 2007; Duchesne, 2011)

Una descripción como la precedente no está exenta de polémicas, pues por una parte la delimitación conceptual de lo que significa occidente es objeto de debate (Birken, 1992) y por otro lado las descripciones idealizadas obvian los elementos problemáticos. Por ejemplo, Noble (2002) muestra las contradicciones históricas y las paradojas generadas por una definición que idealiza lo occidental indicando, a modo de ilustración, que en occidente han coexistido libertad y esclavitud, riqueza y pobreza.

Sin embargo es por su carácter ideal que esa síntesis proporciona las bases para identificar la constitución axiológica subyacente en el desarrollo; pues en efecto, los valores son ideales que reflejan aspiraciones y orientaciones para el comportamiento individual y colectivo. Otra cosa es su realización efectiva, así como las consecuencias de su interpretación y de su práctica, que dependen de la jerarquía y legitimidad social de los valores y de las estructuras de poder. Con esto último se quiere señalar el carácter contingente que tiene el despliegue de los valores en el universo de la acción, pues, como lo atestigua la historia, grandes utopías colmadas de inspirados valores han terminado por subvertirse y transformarse en pesadillas.

Siguiendo esta línea argumental el desarrollo se asienta, en primera instancia, en los valores que se desprenden de la herencia greco-romana y en particular de las nociones de verdad y belleza que se traducen en razón, orden y simetría. Según la visión histórica dominante, la antigüedad clásica funda occidente y le confiere una característica distintiva: la búsqueda de la verdad que tiene en la razón a su mejor aliado. De esta forma el recurso a la razón se convierte en la base del conocimiento al modo occidental: sólo lo que sobrevive

al férreo control de la razón puede considerarse, con propiedad, como conocimiento; todo lo demás no pasa de ser más que opinión.

Bajo esta concepción se estructuraron la filosofía y la ciencia. La ciencia evolucionó luego de manera separada hasta llegar a constituir la “Más respetable forma del conocimiento” (Lakatos, 1977, p. 20) y lo hizo bajo las pretensiones de universalidad, objetividad y predictibilidad que se consagraron como sus valores esenciales en el esquema del positivismo.

En segundo lugar y al amparo de la noción de racionalidad que inspiró al renacimiento y a la ilustración surgieron diversos movimientos que propugnaban por el establecimiento de un nuevo orden social que superara el *ancien régime* de privilegios derivados de la herencia y de la sangre. Bajo el nombre de Liberalismo, esa propuesta, es producto de la modernidad y con su advenimiento definitivo inauguró lo que –de nuevo en el esquema dominante de la historia- se ha dado en llamar Edad contemporánea.

En su vertiente política el liberalismo se funda en el “pluralismo razonable” (Rawls, 2006) que tiene dos consecuencias prácticas: i) el reconocimiento del individuo como sujeto de derechos y ii) la noción contractualista del estado, según la cual este es un arreglo social entre individuos libres e iguales cuyo objeto es, precisamente, garantizar esas libertades (Castillo, 2012). En su vertiente económica el liberalismo propugna por el libre mercado, la propiedad privada y la libertad de empresa (Castillo, 2012) que son las bases en las que se cimenta el capitalismo como sistema económico (Vargas, 2007).

Así, racionalidad, liberalismo, democracia, capitalismo se convierten en términos clave para describir los fundamentos de occidente y por tanto del desarrollo. La estructura de relaciones formada por estos fundamentos, con sus complementariedades, disfunciones y contradicciones, proporciona una plataforma sobre la que discurre el discurso del desarrollo y claro está, de la planeación del desarrollo como una de sus prácticas.

En términos axiológicos la planeación incorpora los valores que se desprenden de esa estructura: la objetividad, la sistematicidad y la predictibilidad de la ciencia que se rastrean detrás de los métodos y sobre todo de la idea misma de planeación; la eficiencia, la competitividad y la innovación que se siguen del capitalismo contemporáneo; la igualdad, la

equidad y la participación que se declaran como los sustentos democráticos de los que la planeación es instrumento para lograrlos.

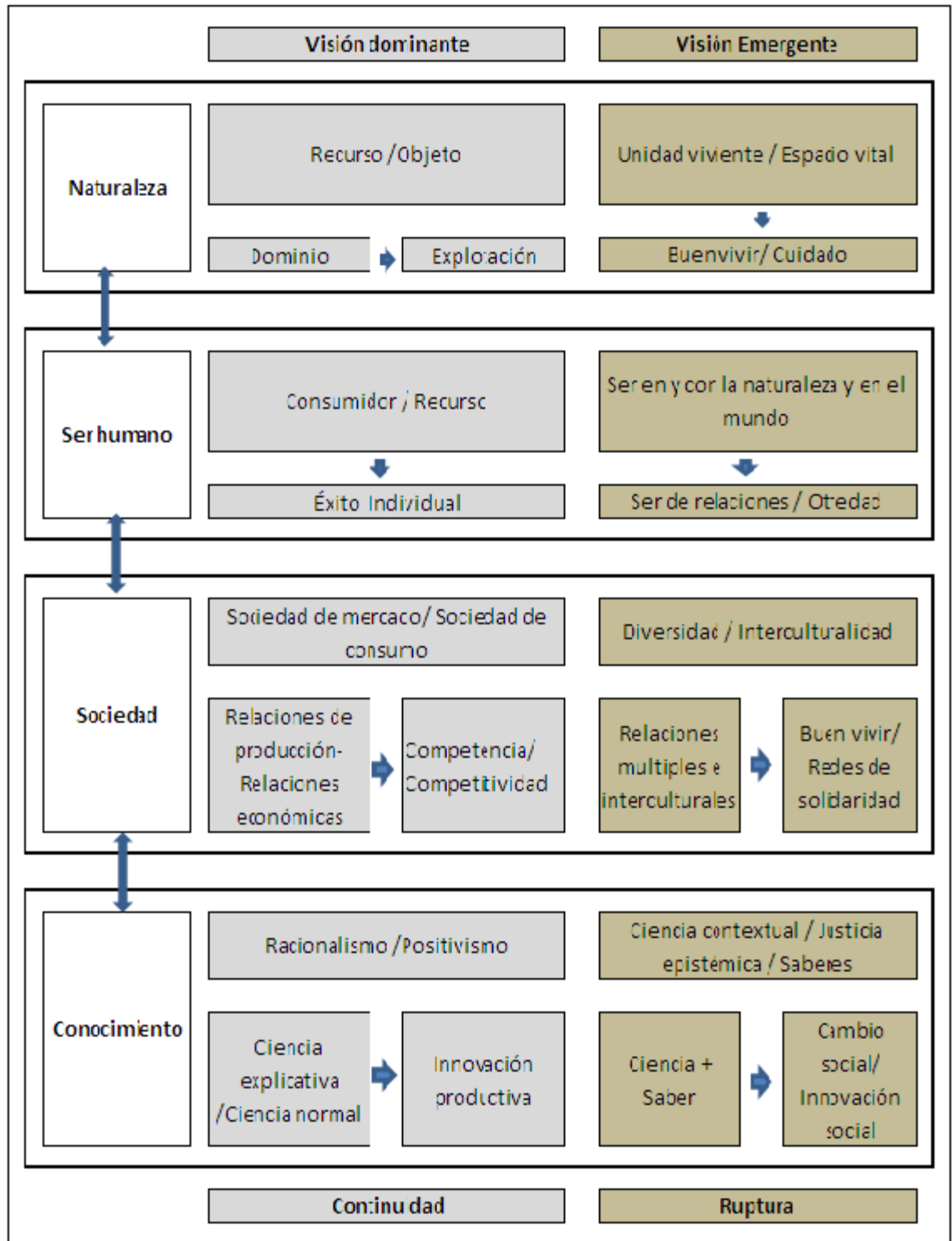
Al otro lado del espectro valorativo, es cierto también, que la planeación del desarrollo, alimentada por ese sustrato del ideario occidental, se ha convertido en un instrumento mediante el cual se extiende una jerarquía de valores que privilegia la competencia sobre la solidaridad, la exclusión sobre la inclusión y el individualismo sobre la comunidad y; que además ha dejado como mero formalismo la observancia de los principios democráticos de participación, igualdad y libertad.

En suma, lo axiológico de los Ejercicios de planeación regional está representado por un conjunto amplio de valores. Aquellos enunciados explícitamente y recurrentes en los discursos formales del estado – la constitución, la ley-; las instituciones multilaterales – documentos de organizaciones como la ONU, OCDE, OEA, BID, BM, entre otros-; y la literatura sobre desarrollo, se incorporan en los planes para informar sobre los fines ulteriores o los principios rectores a los que se orientan. Aquellos no enunciados provienen, principalmente, de los fundamentos sobre los que se ha construido la continuidad modernidad-contemporaneidad, con sus cambios y transformaciones. A diferencia de los valores enunciados, cuya función es declarativa, puesto que se proponen como ideales; los no enunciados permanecen como una especie de sustrato invisible, rastreable solo a partir de otros valores y sobre todo de las estrategias y prácticas denotadas en los planes.

Un comentario final sobre la axiología de los EPR: el discurso del desarrollo, con sus luces y sombras, se nutre de una constelación de conceptos, ideologías, visiones, marcos teóricos, metodologías y, en síntesis, paradigmas no siempre consistentes entre sí y por consiguiente en una especie de lucha que se decide, no en el campo académico de los argumentos; sino en el político de los intereses y el poder. Esta lucha y estas decisiones se reflejan en las contradicciones, las homologaciones y asimilaciones de términos y conceptos, las adaptaciones y los eclecticismos que se evidencian en las prioridades, los objetivos y las estrategias que configuran los planes. Es en este campo de poder donde los valores emergen y adquieren significado y función; a veces como una justificación opulenta de las estrategias del desarrollo, a veces como una propaganda de visiones hegemónicas y a veces como un recordatorio de lo que debiera ser.

Esos paradigmas que determinan praxis, conceptos y valores, constituyen el sustrato ontológico de los EPR y suministran, por consiguiente, una visión del hombre y la naturaleza, de la sociedad y el conocimiento que genera los significados primeros sobre los que descansa el edificio entero del discurso del desarrollo. Una panorámica de esa Ontología de los EPR esta consignada en la Figura 4.

**Figura 4. Concepciones subyacentes en los EPR**



Fuente: elaboración propia.



Se distinguen dos visiones: la visión dominante que expresa la continuidad de las concepciones que han configurado lo que Wallerstein (2005) llama el sistema mundo capitalista; y la visión emergente que insinúa rupturas en este sistema. Ambas visiones aparecen en los EPR pero es claro que la corriente principal de la propuesta de desarrollo que se promueve en ellos sigue las directrices de la visión dominante; mientras que la visión emergente aparece tímidamente, a veces incluso con cierta fuerza, para plantear formas alternativas o contra-hegemónicas de concebir el mundo.

La visión emergente, o más bien las visiones emergentes, provienen de la revalorización de las prácticas y saberes ancestrales de los pueblos originarios, de las estrategias de adaptación, reivindicación y resistencia de las comunidades campesinas y afrodescendientes, así como de las reflexiones, investigaciones y posiciones académicas y políticas que sostienen la crítica contra la visión dominante.

No es extraordinario que los EPR del Cauca incluyan estas visiones emergentes, pues el departamento es reconocido como depositario de una gran diversidad etno-cultural y como uno de los territorios con más larga tradición de lucha; amén de ser escenario de los más agudos conflictos sociales; hechos todos que a la postre han ido configurando una idiosincrasia y unas formas de pensar, hacer y sentir que le confieren una identidad propia.

Hay, desde luego, en la visión dominante, elementos emergentes y novedades que son el resultado de la evolución de los patrones discursivos hegemónicos. A veces se trata de auténticas innovaciones y tecnologías que aseguran la permanencia o la expansión del discurso dominante; a veces se trata solo de neologismos para nombrar con nuevos términos viejas prácticas y conceptos.

Emprendimiento, industrias culturales, patrones de especialización productiva, industria del conocimiento, mercados verdes, democracia participativa, consulta previa; son ejemplos de estas “innovaciones” que renuevan el discurso y lo hacen “contemporáneo” en tanto cuanto incorporan en los EPR “conceptos de avanzada”. En ocasiones la incorporación de esta terminología tiene su correlato en prácticas y estrategias que logran cambios, aun cuando su marginalidad no es suficiente para transformar las estructuras de poder político y económico que sustentan el *statu quo*.

En la visión dominante *Hombre y naturaleza* constituyen una dualidad que se contraponen. El hombre es; de acuerdo con la tradición judeo-cristiana, el Señor de la naturaleza. No obstante este señorío no se da de manera fácil; antes bien entraña una lucha constante que la modernidad reconoce como fundadora de la historia y de la civilización. La cultura es hija de esta contraposición. Mediante ella se revela la estrategia humana para escabullirse de su mera condición biológica y transformar su entorno. Este proceso de transformación fue lento en principio, pero el arribo de la modernidad; con el desarrollo de la ciencia y de la técnica, escaló sus posibilidades a dimensiones nunca antes imaginadas. De este modo la naturaleza paso de ser proveedora de la subsistencia a “objeto” y a “recurso” que se explota y se transa en el mercado.

En los EPR esta visión preponderante se matiza con el discurso de la sostenibilidad y la preocupación que se manifiesta por los “ecosistemas estratégicos”. La idea de sostenibilidad campea en las propuestas de desarrollo económico: se habla de minería sostenible, producción más limpia o turismo sostenible. Los extractos que siguen son un ejemplo del modo en que se presenta el papel de la naturaleza:

Dada la presencia de comunidades indígenas asentadas en **ecosistemas estratégicos** y el tipo de relaciones que estas desde su cosmovisión y cultura establecen con el territorio, el Cauca ha salvaguardado una importante oferta de **recursos** naturales que hoy por los **servicios ambientales** que ellos representan, se constituyen en la mayor potencialidad para posicionar al Cauca en la Agenda internacional. (PDD 2004-2007 p. 145)

Conscientes del potencial económico que representa el sector de la minería y de sus riesgos ambientales y socioeconómicos, la apuesta estratégica para este componente radica en la legalización de la minería de hecho, el manejo dentro de **parámetros ambientales y de sustentabilidad** en el sector y la realización de un inventario minero, para posteriormente realizar acciones incluyentes que permitan incrementar la productividad, ser competitivos y garantizar la **sostenibilidad** de los territorios. (PDD 2012-2015. p.84)

La visión de la naturaleza como recurso objeto de explotación parte de la herencia colonial que la concibe en términos utilitaristas y materialistas, y se ha reforzado en las últimas tres décadas en el esquema de la estrategia desarrollista promovida por los organismos multilaterales y la academia (Zahedi & Gudynas, 2008). En América Latina esta estrategia toma la forma de lo que Gudynas (2009) denomina Neo-extractivismo, una plataforma

económica que privilegia la explotación intensiva de los recursos naturales y su exportación sin mayor valor agregado.

Al lado del extractivismo legal, impulsado por las políticas de gobierno -recuérdese la “confianza inversionista” en los dos cuatrienios de Uribe o “la locomotora minera” en los de Santos- que abrieron la puerta a los proyectos de minería a gran escala, se ha generalizado un preocupante fenómeno de minería ilegal con consecuencias devastadoras en los ecosistemas y en el tejido social de las regiones afectadas, entre ellas el Cauca. Este fenómeno evidencia la debilidad del estado, la incoherencia de la política pública y sobre todo las contradicciones e inequidades generadas por las estrategias de desarrollo nacional en las que las prioridades regionales se subordinan a los fines del crecimiento económico.

En contraste con la visión dominante, las visiones emergentes postulan una relación simbiótica hombre-naturaleza. Tres elementos distinguen a estas visiones: i) la naturaleza no está subordinada al hombre, ii) el hombre no está separado sino unido a la naturaleza y iii) la naturaleza es proveedora y sostenedora de la vida. En esa línea de pensamiento la visión utilitarista, que subordina a la naturaleza y la convierte en objeto de transacción, queda superada por una concepción eco-sistémica explicada por las nociones de orden y equilibrio.

Más aún, las cosmovisiones de los pueblos ancestrales, de las que estas visiones emergentes son deudoras, conciben la relación hombre-naturaleza en un plano espiritual y cosmológico, antes que material e histórico.

Igual que con la naturaleza, la visión dominante sobre el Ser humano y la Sociedad se ha ido configurando con una marcada influencia de las tesis positivistas y utilitaristas. En la visión hegemónica la sociedad es vista, sobre todo, como constituida por relaciones de producción e intercambio. Bajo esta mirada la realización humana individual se alcanza con el *éxito* que se traduce como la posibilidad real de acceder a un conjunto más amplio y cualificado de bienes y servicios. Así las cosas el paradigma de ser humano es el empresario y más aún el joven emprendedor que asciende rápidamente y realiza la innovación disruptiva de la que hablaba Schumpeter (2003) al describir el papel del emprendimiento en la economía.

La visión paradigmática del éxito empresarial tiene su parangón en otros espacios de la vida social creando diversas jerarquías y modos pero conservando el patrón de competencia

y acumulación que es propio de la economía capitalista. Para el político más votantes, más clientela y exposición mediática; para el académico más títulos, más publicaciones, más citas; siempre más es la consigna que describe mejor que nada el fundamento de la actual sociedad de consumo.

En el plano colectivo se repite el mismo patrón pero en un sentido agregado. Los países y las regiones aspiran a ser cada vez “más competitivos”, “más innovadores”, “más atractivos para la inversión”; todo lo cual se resume en más altas y sostenidas tasas de crecimiento económico.

Tal visión de la sociedad y del individuo es una muestra de lo Bédard (2003, p. 70) describe como la “*hegemonía de la ciencia económica formal*” que ha tendido a “reemplazar a la ética” y a “ocupar todo el terreno de la vida pública y privada”.

En el terreno de lo emergente, al individualismo materialista y egoísta de la sociedad de mercado y del consumo, cuyas consecuencias son la exclusión y el ocultamiento del otro diferente; se oponen visiones que proponen una relación humana enriquecida por la diversidad de la vida social. Ellas promueven una interacción que parte del reconocimiento de las diferencias y de una gestión de las mismas sobre bases de equidad y respeto.

En cuanto al conocimiento, la visión dominante valora sobre todo aquel que sea útil y es más útil cuanto más interconectado se encuentra con el mundo de la producción y el mercado. En esta línea la producción de conocimiento adquiere sentido o pertinencia si resuelve problemas de eficiencia o eficacia de los sistemas productivos y de mercado o si introduce innovaciones que representan un valor agregado para la economía.

Como un activo vital del circuito económico, el conocimiento debe “transferirse” desde los centros que lo generan hacia el mercado mediante diversas formas de transacción. Las patentes, el licenciamiento, las Spin-off, entre otros modos, se han posicionado como las metas más apreciadas y valoradas de la actividad científica. Los EPR reflejan esta tendencia “economicista” de la producción del conocimiento cuando proponen objetivos y estrategias para alinearse con la “economía del conocimiento”.

Como resultado de la visión dominante el conocimiento se convierte en un “bien” transable. Se produce conocimiento no para aumentar el acervo del saber humano y mejorar la vida y la sociedad, sino para innovar en el mercado. De ello se sigue la supremacía del

conocimiento tecno-científico sobre otras formas del saber y por consiguiente una jerarquización que ordena las disciplinas en función de su capacidad para generar “activos de conocimiento”.

En otra orilla, la visión emergente pide romper las limitaciones que impone el modelo dominante de la ciencia positivista occidental. Expresiones como “justicia epistémica” o “diálogo de saberes” resumen una postura que apuesta por la apertura epistemológica.

En suma, los ejercicios de planeación regional tienen una estructura ontológica con un fuerte predominio de los postulados de la economía capitalista, incorporando las transformaciones y evoluciones que ha sufrido desde su temprana aparición en los albores de la modernidad. En efecto los EPR se muestran como una herramienta técnico-política que asocia sus objetivos y estrategias a las mega-tendencias del desarrollo contemporáneo para los países considerados como subdesarrollados: neo- extractivismo –gran minería y agricultura industrial- como fuente principal de recursos y *economía del conocimiento* como estrategia, todavía incipiente, que se promueve como la clave para la competitividad y la inserción en mercados internacionales.

Al lado de estos elementos que representan la continuidad en las concepciones del desarrollo; emergen otras posturas que interrogan y cuestionan el statu quo, al tiempo que presentan alternativas. Aunque varios de los EPR las incorporan en sus textos; su significado y alcance es marginal; pues se limitan a su reconocimiento como tradición y legado cultural de los pueblos ancestrales, afrodescendientes y de las comunidades campesinas. Pese a que en algunos de los ejercicios de planeación se promueven estas visiones como parte de la construcción de un modelo endógeno de desarrollo, aún se está lejos de asumirlas como parte integral, y no menor, de la discusión y la planeación del desarrollo.

### **3.5 Una imagen y dos discursos**

El análisis precedente ha abordado los ejercicios de planeación regional desde las concepciones y prácticas que los configuran y respaldan. Una imagen y dos discursos pueden colegirse al retomar los principales elementos derivados de ese abordaje. La imagen y los discursos tienen una característica común: reflejan, en tanto son su resultado, las tensiones inherentes al modelo de desarrollo, a sus desafíos y expectativas. La imagen es la del “Atraso-

potencialidades”, los discursos los de “Participación-Inclusión” y “Competitividad-Innovación”.

Por imagen suele entenderse, en el sentido material; una forma esquemática, una gráfica, un conjunto de trazos que dibujan, retratan o pintan un objeto, una idea o un hecho; aunque en un sentido más amplio también se utiliza esta palabra para designar a las impresiones mentales que dejan los fenómenos y las cosas. Para la Real Academia Española de la lengua (2014) una imagen es la “Figura, representación, semejanza y apariencia de algo”.

Mientras la imagen representa a través de la figura y la apariencia, el *discurso* acude, principalmente, a la palabra. Mientras el discurso se encuadra en el orden de la lógica verbal, la imagen lo hace en de la lógica visual. Como apariencia, la imagen es la forma como algo aparece, vale decir, la impresión que es resultado del contacto con el objeto que se ve o se imagina.

Se designa como *imagen* al binomio constituido por las palabras *Atraso-potencialidades* para indicar la existencia, en los Ejercicios de planeación regional, de una forma de “representación” del Cauca que lo refiere en términos, por una parte, de un rezago significativo en los aspectos más “visibles” del imaginario del desarrollo –como infraestructura física, industria, tecnología- y por otro lado muestra una faceta optimista al resaltar el patrimonio natural y cultural del territorio como posibilidad de desarrollo actual y futuro.

Esta imagen se traduce en un lenguaje que al exaltar –desde las potencialidades- elementos del entorno natural –paisajes, biodiversidad, climas- o de la cultura –paisaje urbano, gentes, costumbres, tradiciones, productos- construye, reproduce y recrea una cierta iconografía con la que se prefigura el territorio. Pero la imagen no solo muestra aquello de lo que “sentirse orgulloso”. También lo que resulta ominoso pero inocultable porque está presente en la realidad cotidiana.

La imagen *Atraso-potencialidades*, proyectada por los documentos de planeación es persistente a lo largo de los tres últimos lustros y captura una visión dual del Cauca que se expresa en dos formas específicas. En primer lugar la relación presente-futuro se decanta por la idea de que el Departamento es, en la actualidad una región con bajos niveles de desarrollo pero que tiene grandes posibilidades de crecer si se aprovechan los activos territoriales. En

segundo lugar la relación real- ideal manifiesta la brecha resultante de tres comparaciones básicas: i) estado del desarrollo versus desarrollo deseable, ii) estado del desarrollo versus desarrollo potencial y iii) desarrollo del Cauca versus desarrollo del país y otras regiones.

Partiendo de esta imagen, que sintetiza la visión que se desprende de los diagnósticos en los EPR, los binomios *Participación-Inclusión* y *Competitividad-Innovación* adquieren significado como discursos integradores de los objetivos y estrategias que conforman la centralidad propositiva de los documentos de planeación. Son, para mayor comprensión, la respuesta que los planeadores del desarrollo han generado para superar el atraso y convertir las potencialidades en hechos.

El discurso *Participación-inclusión* debe interpretarse en clave de legitimación pues a este se circunscriben conceptos y prácticas cuyo objeto no es otro que el de otorgar cierto contenido “democrático” a la formulación de los planes y las acciones que se siguen de ellos. La legitimación es, en ese sentido, un procedimiento para dotar de legitimidad social a los ejercicios de planeación. Bajo esta pretensión, diversos mecanismos se ponen en escena: unos de naturaleza metodológica y procedimental como talleres y foros participativos; otros de índole documental como las argumentaciones que forman parte de los textos en los EPR.

Los mecanismos de participación que se despliegan aseguran el cumplimiento del mandato legal que ordena la participación ciudadana en la construcción de los planes de desarrollo. Estos mecanismos se utilizan para consultar a los individuos, las comunidades y las instituciones que se identifican como actores válidos en la construcción de las propuestas de desarrollo.

El alcance de la participación es limitado en más de una forma. Existen restricciones logísticas, presupuestales y de tiempo que determinan cuantas personas, organizaciones y entidades pueden acceder a las actividades. Las restricciones aludidas imponen una segunda limitación: el carácter de la participación es indirecto, pues quienes participan lo hacen a título de representantes de un sector o comunidad. Un agravante ocurre cuando la representación no opera en esquemas democráticos sino de intereses o cuando la convocatoria a participar es restringida.

Más importante aún que lo expuesto es que la participación es cualitativamente pobre. En esencia los instrumentos y mecanismos que se despliegan tienen por objeto capturar las

percepciones de los individuos y grupos acerca de elementos preconcebidos en los marcos teórico-metodológicos de los ejercicios. La secuencia de participación se desarrolla, regularmente, según el siguiente esquema: i) los planeadores definen una matriz de variables y de actores; ii) los actores citados al evento participativo consignan sus opiniones alrededor de las variables definidas; iii) los planeadores consolidan y sintetizan la información recolectada entre los actores y la incorporan al corpus de datos con el que se construyen los diagnósticos y se formulan los documentos y iv) los actores son invitados a validar los documentos contruidos por los planeadores en un nuevo evento participativo.

Rara vez se producen, en estos escenarios, debates abiertos para discutir la validez y alcance de las variables seleccionadas, de la metodología establecida y menos aún de los resultados obtenidos. Casi siempre se parte del supuesto de que los actores están “informados” y que tienen criterios y capacidades para participar.

De este modo los actores ven limitada su participación a la de informantes y validadores de un proceso en el que los planeadores, en tanto poseedores del saber técnico, ejercen un papel protagónico en la medida en que: i) seleccionan y priorizan las opiniones y percepciones de los actores; ii) las interpretan y traducen al lenguaje técnico-académico y iii) definen, en el marco de las racionalidades que orienten el proceso de planeación *Qué* de las opiniones y precepciones de los actores es “importante”.

Más aún, la limitación más importante está impuesta por el paradigma mismo del desarrollo. En efecto, los ejercicios de planeación, con todo y su membrete participativo, no están diseñados para analizar de fondo el modelo de desarrollo, sino antes bien para legitimarlo cada cierto tiempo y para incorporar sus evoluciones. Así, actores, planeadores y los mismos tomadores de decisiones están atrapados en el paradigma de desarrollo dominante, por lo que discutir sus bases o platear cambios estructurales es siempre un exotismo.

En ese orden de ideas la participación es más un “ritual civil” que se plantea y desenvuelve como parte de una estrategia de legitimación de las estructuras del poder económico y político, que necesita de esta “bendición” social para facilitar su tránsito y prevenir obstáculos.



En el mismo sentido la *inclusión* es un concepto de este binomio discursivo que presenta a la planeación como un instrumento de democratización de los beneficios del desarrollo, pero cuyo alcance está limitado por elementos similares a los señalados para la participación.

En los ejercicios de planeación la inclusión se entiende de dos formas complementarias. En primer lugar como la extensión de los procesos de desarrollo a las comunidades y grupos que han permanecido –por diversas razones- apartados de ellos. En este caso la inclusión toma las formas de “justicia social” o “ampliación de oportunidades” en el entendido de que se requiere crear un conjunto de capacidades para que esos grupos y comunidades se incorporen plenamente al desarrollo.

En segundo lugar como “reconocimiento” del otro diferente. Esta perspectiva de la inclusión deviene, sobre todo, de la idea de multiculturalidad de base étnica. Lo indígena o lo afro, en tanto distinto, debe incorporarse a los procesos de desarrollo bajo el argumento de que “todos se sientan representados”. Visto así, la inclusión toma el cariz de “concesión” que la parte dominante del proceso de desarrollo ofrece a quienes han estado excluidos de él. En la práctica, como se desprende del análisis de los documentos, la inclusión así entendida se pone en marcha mediante dos mecanismos específicos: i) el diseño de estrategias, metas u objetivos “diferenciados” para las comunidades “diferentes” y ii) aunque menos común, la incorporación, al cuerpo general de los planes, de ideas o estrategias que tienen su base conceptual en las cosmovisiones de las comunidades.

Con respecto al primer mecanismo, si bien es cierto que el enfoque diferencial parte del reconocimiento de condiciones iniciales distintas, lo que constituye un avance importante; no lo es menos que la diferenciación concluye, justo allí, donde comienza; pues es un hecho que la estrategia de desarrollo se plantea un mismo punto de llegada para todos. En la práctica esto significa que el reconocimiento de las diferencias opera para establecer la línea base de partida; pero no implica concepciones diversas del desarrollo. Antes bien, el desarrollo tiene un signo monista que se formaliza en estándares de crecimiento económico, competitividad y calidad de vida aceptados como los modelos a seguir o las metas a lograr; por lo que el punto de llegada es igual para todos.

El segundo mecanismo se ve limitado por la concepción “cerrada” y hegemónica del desarrollo y además por una visión esencialista de las cosmovisiones y de las culturas de los

pueblos originarios y de los afrodescendientes. Así las ideas, que se incorporan bajo el rótulo de “saberes ancestrales”, son sobre todo aquellas que mejor se parecen a los contenidos conceptuales del desarrollo de más reciente generación. Por ejemplo las amplias concepciones sobre la naturaleza se reducen a la única dimensión de protección del medio ambiente o las nociones comunitarias a las del asociacionismo o capital social. De este modo se termina anulando el potencial innovador subyacente en la diversidad.

En suma, aunque el discurso *Participación-inclusión* introduce elementos que en principio parecen dotar a la planeación de una faceta más democrática; existen limitaciones metodológicas y sobre todo epistemológicas que imponen fuertes barreras a procesos auténticamente participativos e incluyentes.

El segundo discurso sintetiza las aspiraciones modernizantes más contemporáneas del paradigma desarrollista. *Competitividad-innovación* se consolida, en el siglo XXI, como un dúo de conceptos directores de las estrategias de crecimiento y desarrollo económico. La competitividad expresa una meta, un estado deseable y una cualidad o atributo que se aplica a distintos estratos del entramado del desarrollo: a las personas –*profesionales más competitivos*-; a los productos, organizaciones y sectores productivos–*empresas altamente competitivas, sectores de talla mundial*- ; a los departamentos y al país –*Cauca compite, estar entre las tres economías más competitivas de América Latina*-.

Una lectura similar es practicable para la innovación pero advirtiéndolo que esta aparece casi siempre como un concepto subordinado a la competitividad. En esta jerarquía conceptual, la innovación es una herramienta o estrategia para lograr la competitividad. Es decir, personas, empresas, sectores y regiones más innovadoras se consideran más competitivas en la medida en que introducen nuevos o mejorados productos o procesos que disminuyen significativamente los costos de transacción, aumentan la oferta diferenciada de bienes y servicios y atraen inversiones y recursos.

Ambos términos –competitividad e innovación- están fuertemente ligados a los aparatos y estructura de producción de las regiones. Son por tanto, expresiones de uso común en los documentos de planeación cuando se establecen objetivos, metas y acciones para el desarrollo económico. Sin embargo, mientras el término competitividad se encuadra,

preferentemente, en el dominio conceptual de la economía; el término innovación está a caballo entre el mundo académico y el de la producción.

Siguiendo la lógica utilitarista que supedita el conocimiento a la economía, la innovación se entiende como el elemento que enlaza la producción del saber con la producción económica. A partir de esta relación las políticas, tanto nacionales como departamentales sobre la materia, y claro los EPR, asumen los constructos Cti –Ciencia, tecnología e innovación-; I+D -Investigación y desarrollo- e I+D+i –Investigación y desarrollo más innovación- como una especie de circuitos que se inician con la producción de ciencia básica y terminan con la generación de productos tecnológicos –por ejemplo patentes, procesos industriales, procesos empresariales- que tienen aplicación potencial o real para el mercado.

En los EPR del Cauca la importancia del discurso Competitividad-innovación tiene que ver con un diagnóstico optimista sobre las capacidades actuales del territorio para el desarrollo de ciertas actividades económicas –por ejemplo turismo- o de potencialidades para el desarrollo de una industria de base tecnológica que se derivan de las capacidades habilitantes que se adjudican al Departamento –por ejemplo que haya un número importante de grupos de investigación y de instituciones de educación superior con actividades en el Cauca, se menciona siempre como un activo estratégico que posibilita la innovación.

Más aún la competitividad se considera un imperativo impuesto por la globalización económica y los planes nacionales de inserción en las dinámicas del mercado mundial. En esa línea, la innovación se promueve como estrategia maestra para la transformación de la base productiva, la diversificación de la oferta exportable, la productividad y el crecimiento económico. La formación de un sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación y sus correspondientes sistemas regionales, así como los intentos de articularlos a los sistemas productivos son una muestra del tipo de acciones con los que se espera lograr las metas de competitividad apalancadas en la innovación.

Si los resultados del discurso Participación-inclusión deberían ser la recuperación del sentido público del estado, el dialogo intercultural, la apertura y la construcción de una sociedad con estándares más altos de justicia y equidad; los del discurso Competitividad-innovación implicarían la consolidación de un sistema productivo regional capaz de generar riqueza de forma sostenible. Combinados, los dos discursos representan la promesa que los

planes de desarrollo y los demás ejercicios de planeación regional han hecho a la región en los últimos tres lustros.

¿Cuál es el balance del cumplimiento de esta promesa? Basados en los indicadores sociales y económicos que evalúan el desarrollo bien puede apuntarse que es poco alentador y que donde hay progresos, son marginales. No obstante también es pertinente anotar, que paralelo a los procesos “formales” de desarrollo, o incluso como resultado de algunas iniciativas derivadas de ellos, comienzan a adquirir fuerza un conjunto de dinámicas productivas, culturales, políticas y académicas que apuestan por un desarrollo distinto o más aún por alternativas al desarrollo.

## 4. Trascendiendo la planeación. Propuestas y alternativas para superar los discursos dominantes

### 4.1 Introducción

Asistimos a la degradación de los sueños. La revolución francesa, un hito fundamental en la constitución del imaginario de la modernidad y el progreso, había prometido igualdad, fraternidad y libertad. El desarrollo prometió, primero prosperidad –en la forma de riqueza y crecimiento- y más adelante; en un intento de integralidad y sofisticación, ya como desarrollo humano, prometió justicia social y equidad. Ahora, en cambio, el sueño es apenas el de la “competitividad”. Quizá esto no sea más que otro signo del desencanto con la modernidad u otra prueba de lo que Isaiah Berlin (1994) llamó “La declinación de las ideas utópicas”.

Parece contradictorio hablar de decepción cuando los años corridos del siglo XXI ilustran, con el despliegue de las tecnologías de la información y las comunicaciones, el creciente avance de la ciencia y la tecnología y su conversión en conocimiento aplicado a diversas esferas de la actividad humana. Esta revolución tecnológica es la base de la *sociedad del conocimiento* y el soporte de la *economía del conocimiento*, que en conjunto indican la emergencia de una nueva fase del desarrollo económico y social. Expresiones como emprendimiento, innovación, industrias creativas y culturales, biotecnología, economía naranja, redes sociales, entre otras; describen dinámicas y tendencias que prometen un escenario de oportunidades actuales y futuras.

Sin embargo este brillante futuro se ve opacado por los signos de una crisis global sin precedentes en la historia humana. Por ejemplo, la ONU (2017) señala la alta probabilidad de que se prolongue el periodo de bajo crecimiento económico mundial imposibilitando el logro de las metas de desarrollo y en particular las referidas a empleo y disminución de la pobreza. Más alarmantes aún son los datos reportadas por la FAO (2017) según los cuales la inseguridad alimentaria aguda severa afecta a más de 108 millones de personas en el planeta, con la perspectiva de que el cambio climático, la desaceleración de la economía, la guerra y los conflictos políticos empeoren la ya gravosa situación.

Una amenaza más grave se cierne sobre el horizonte futuro de la humanidad: la degradación de la biosfera ha puesto en peligro las posibilidades mismas de la vida en la tierra. La alteración de los ecosistemas, la pérdida de biodiversidad y el cambio climático

(Meira, 2006) son la evidencia más contundente de los cambios ambientales profundos que experimenta el planeta, cuyas consecuencias pueden ser catastróficas para la vida humana (UNESCO, 2013). Según el informe de Riesgos globales del Foro Económico mundial, el riesgo ambiental es en la actualidad uno de los más graves por los impactos significativos que tiene para el desarrollo, la economía y la sociedad (World Economic Forum, 2017).

Este gris panorama no es gratuito y menos aún fortuito. Es más bien el resultado de un proceso histórico que hunde sus raíces en las concepciones e imaginarios que constituyen el núcleo de la llamada “tradición de occidente”. A pesar de las brillantes promesas de prosperidad - o quizá por ellas- es cada vez más evidente la incapacidad de los sistemas, creados bajo el horizonte histórico-cultural de occidente, para responder a los actuales e ingentes desafíos sociales y ambientales.

Varios académicos denominan a esta situación una *crisis civilizatoria*. Ahmed (2017) utiliza este concepto como marco de referencia para examinar las interrelaciones entre las diversas crisis del sistema global, incluyendo las dinámicas entre lo global –local. Bajo esta perspectiva analítica, las crisis económica, social, y ambiental no son cuestiones aisladas sino las manifestaciones de una falla sistémica del patrón civilizatorio dominante desde el advenimiento de la modernidad (Lander, 2010).

¿Cómo se ha llegado a tal estado de cosas? Según Esterman (2012, p. 3) esta crisis tiene origen en unos valores y una “*racionalidad plagada de una serie de “falacias”* y presupuestos incompatibles con la vida en general, y la vida humana en particular”. Escobar (2013, p. 38) ha develado, con aguda inteligencia, las grandes líneas de este proceso que describe de la siguiente forma: “Podría decirse que con la expansión progresiva de las formas dominantes de la modernidad, la «humanidad» comenzó su travesía cultural, existencial y política hacia el dualismo ontológico”.

Por definición cualquier dualismo implica la existencia de dos sistemas de referencia que se consideran opuestos entre sí. En general, en la historia del pensamiento occidental el dualismo se configura como forma analítica que escinde una misma entidad en dos principios explicativos. Uno de los más conocidos dualismos está constituido por el binomio Cuerpo-Espíritu o Cuerpo-Alma que sustenta la idea del ser humano como formado por estos elementos (Molina, 2013). Otro caso, es el del dualismo epistemológico que “reproduce el

quiebre ontológico entre el ser humano y el resto del mundo... y que exige un método singular para el estudio del hombre, sin común denominador con el método empleado en las ciencias naturales” (Aranguren, 2016; p. 80).

Para Escobar (2013) los dualismos están conectados con la tradición racionalista de occidente y son la base, no solo de la visión dominante del mundo, sino de las estructuras, instituciones y prácticas que materializan la modernidad, y desde luego de sus crisis y consecuencias tanto en el campo social como en el ambiental.

En esa línea argumentativa el desarrollo, como concepto y la planeación del desarrollo, como tecnología, en tanto productos de la modernidad se adscriben en esa tradición racionalista y dualista. Esto es, reproducen las concepciones y prácticas dominantes y las trasladan a las formas de organización de la vida social en sus aspectos económicos, ambientales, tecnológicos, políticos y culturales. Por tanto, forman parte inequívoca de los constructos epistemológicos y praxeológicos que explican el estado actual de cosas.

Los Ejercicios de planeación regional, en cuanto subordinados a un sistema mayor en la secuencia global-nacional-local; no escapan a la matriz discursiva creada por la modernidad, sino que la sustentan. El diagnóstico, los objetivos y las estrategias, componentes centrales de estos ejercicios, son funcionales a esa visión pues hacen una lectura de la realidad conforme a sus valores y métodos y diseñan las soluciones y estrategias para responder a sus tendencias.

Esto significa que para responder a los alarmantes signos y realidades de la crisis global, en sus varias dimensiones, y a sus repercusiones en el plano local y regional, es necesario explorar alternativas a partir de las reflexiones y experiencias que proponen otras visiones. Este capítulo aborda esa tarea desde la perspectiva de la planeación del desarrollo. Para ello, en un primer momento se realiza una síntesis de las propuestas que han surgido como parte de la crítica al desarrollo o al modelo civilizatorio dominante, para presentar enseguida, algunas estrategias.

## **4.2 ¿Desarrollo alternativo o alternativas al desarrollo?**

Las propuestas que reclaman cambios en la idea del desarrollo o su sustitución por otras concepciones parten de los cuestionamientos que a lo largo del tiempo se han planteado desde

diversos enfoques. En las últimas décadas se ha pasado de las críticas a las limitaciones y problemas del modelo a posturas que discuten la propia noción de desarrollo (Unceta, 2014).

Ciertamente las primeras reflexiones críticas sobre el desarrollo se centraron sobre los problemas inherentes a la generación de riqueza y luego a su distribución. Posteriormente se incorporaron al debate nuevas perspectivas que propusieron una ampliación del concepto de desarrollo. Se trataba de configurar un desarrollo que integraba lo económico con otras dimensiones de la vida social.

Innovaciones importantes aparecieron cuando se hicieron evidentes los problemas de inequidad social y los derivados de la sobreexplotación de la naturaleza. Las críticas se centraron, por una parte, en la creciente desigualdad generada por un modelo económico de corte neoliberal. En América Latina, la respuesta a estas problemáticas fue, en algunos casos, la profundización del modelo o la emergencia de movimientos políticos y sociales de corte reivindicativo con propuestas redistributivas. Por otro lado, se criticaban también las formas de producción que ponían en peligro las posibilidades de desarrollo de las futuras generaciones. Las propuestas urgían la conciliación de las necesidades económicas con la conservación de los recursos naturales a una escala tal que hicieran viable el desarrollo actual y futuro.

El desarrollo a escala humana postulado por Max-Neef (1984), el desarrollo sostenible definido en el informe “Nuestro futuro común” (World Commission on Environment and Development, 1987) y el desarrollo como libertad promovido por Amartya Sen (1999) son las propuestas teóricas más relevantes que han abogado por establecer nuevas concepciones sobre el desarrollo. Su novedad ha consistido en abordar los problemas ambientales y de inequidad social para definir “otro desarrollo” o un “desarrollo alternativo” que se ocupe de ellos y los solucione.

Paralelo a estas posturas teóricas, parte de las cuales han sido incorporadas a los discursos oficiales multilaterales sobre el desarrollo, en América Latina llegan al poder proyectos políticos con la promesa de equidad social y mayor participación ciudadana. En Venezuela, Ecuador, Brasil, Bolivia, Uruguay y Argentina asumen el mandato gobiernos con tendencia de izquierda, que se pronuncian en contravía del neoliberalismo, dominante desde los noventa y ejecutan programas para disminuir la deuda social (Sierra, 2011).



Sin embargo este tipo de debates teóricos y acciones políticas no cuestionaban el desarrollo en sí mismo, más aún lo mostraban como un aspecto clave de la vida social, como una aspiración o como una meta que debía alcanzarse. Las críticas se formulaban sobre los aspectos operativos del desarrollo, manteniendo sus postulados centrales y en particular el del crecimiento económico como elemento clave para asegurarlo (Gudynas, 2012).

Si bien los gobiernos “progresistas”, a los que se ha aludido, introdujeron reformas importantes en el estado y las relaciones de poder que “ralentizaron” las tendencias dominantes (Saltos, 2014), no lograron cambios estructurales en el modelo de desarrollo ni impulsaron vías distintas. Su avance en el cierre de brechas sociales se vio favorecido por el aumento en el precio de las materias primas cuya exportación se convirtió en la estrategia económica por excelencia en la región, lo cual condujo a la reprimarización de la economía (Saltos, 2014), a revalidar el carácter periférico y subordinado de estos países en el orden económico global (Gudynas, 2012) y a la explotación masiva y mercantilización de la naturaleza (Gudynas, 2012; Lander, 2014).

Al Neo-extractivismo y la subordinación económica la crítica agrega, desde el campo político, las prácticas autoritarias y la censura a los elementos de oposición. El cuestionamiento más importante que se hace a los gobiernos “alternativos” es su fuerte defensa del crecimiento económico como núcleo del desarrollo (Gudynas, 2012) de modo que, a pesar del giro discursivo y las estrategias de equidad social desplegadas permanecieron insertos en el modelo neoliberal (Sierra, 2011; Gambina & Pinazo, 2014).

Posturas más heterodoxas han centrado su análisis, justamente, sobre el crecimiento económico como idea matriz del desarrollo. Esta vertiente de la crítica promueve una reflexión que profundiza en las consecuencias de mantener el crecimiento económico como núcleo del desarrollo y devela las posibilidades de realizar un giro que no solo desplace la atención hacia otros focos sino, más aún, termine por reemplazar el concepto mismo de desarrollo.

Para Minnaert (2014) el actual modelo de desarrollo es insostenible por cuanto al sustentarse en el crecimiento económico ha generado una crisis ecológica y social sin precedentes que ha llevado al planeta hasta sus límites y ha aumentado la desigualdad social. Las propuestas que debaten el desarrollo en un sentido más amplio fijan su mirada sobre esas

y otras problemáticas y las señalan como consecuencias de los sistemas de pensamiento y acción que han dominado desde el advenimiento de la modernidad occidental. A diferencia de los enfoques teóricos y políticos que postulan nuevas formas de concebir el desarrollo, esto es, un desarrollo alternativo; estas proponen “alternativas al desarrollo”.

Lo que las hace alternativas al desarrollo es que plantean concepciones distintas en las relaciones sociales entre los seres humanos y entre estos y la naturaleza. Como aclara Gudynas (2012, p. 43) los desarrollos alternativos intentan una “rectificación, reparación o modificación” del desarrollo, aceptando sus bases conceptuales, mientras las alternativas al desarrollo “...apuntan a generar otros marcos conceptuales a esa base ideológica. Es explorar otros ordenamientos sociales, eco-nómicos y políticos de lo que veníamos llamando desarrollo”.

En el campo teórico esas exploraciones se sustancian en una crítica profunda a los elementos fundantes del desarrollo y a las prácticas que lo materializan. A diferencia de la crítica tradicional que se centra en las cuestiones instrumentales del desarrollo, estos enfoques teóricos alternativos apuestan a la deconstrucción del concepto como una forma de entender las dinámicas –intelectuales y políticas- que lo hicieron posible, lo sostienen y lo han convertido en un paradigma.

Los estudios coloniales y subalternos, el análisis de sistema mundo, la perspectiva decolonial y el post-desarrollo son enfoques teóricos que analizan y debaten el paradigma de la modernidad en tanto marco epistémico e ideológico que sustenta las formas hegemónicas de organización social. En sus análisis avanzan en la comprensión de las relaciones y estructuras de poder y dominio, cuestionan las premisas y consecuencias del pensamiento moderno occidental –linealidad, racionalidad- y critican fuertemente el desarrollo como estrategia que reproduce las relaciones de subordinación centro-periferia (Vargas, 2009).

La perspectiva decolonial sugiere que con el derrumbe de los sistemas coloniales clásicos no desaparecieron las estructuras de dominación colonial centro-periferia sino que se desarrollaron nuevas formas de dominio dando lugar al colonialismo global (Mignolo, 2000; 2007). El posdesarrollo plantea la posibilidad y necesidad de crear y reconocer discursos y prácticas no asociados al paradigma del desarrollo, visibilizando las formas de conocimiento, las resistencias y las prácticas locales y de los movimientos sociales (Escobar, 2005).

Según Gudynas (2012, p. 43) el posdesarrollo tiene “...fuertes cercanías con las críticas de algunos pueblos indígenas, ya que sus racionalidades no están insertas en la ideología del progreso. A su vez, esos saberes se convierten en fuentes privilegiadas para construir alternativas al desarrollo”; ya que tales propuestas, partiendo de las cosmovisiones andinas “reivindican aspectos propios de las formas de vida preexistentes, tales como la defensa de la comunidad, la importancia de los saberes tradicionales, o la inserción de la vida humana en el conjunto de la naturaleza” (Unceta, 2014, p. 32).

La nomenclatura elaborada por Eduardo Gudynas (2012) lista entre las propuestas alternativas al desarrollo las siguientes: i) Convivencialidad, ii) Desarrollo sustentable superfuerte, biocéntrismo, ecología profunda, iii) Crítica feminista, economía del cuidado, iv) Desmaterialización de las economías, decrecimiento, v) Interculturalismo, pluralismo, ontologías relacionales, ciudadanías expandidas y vi) Buen vivir.

La convivencialidad, formulada por el austriaco Ivan Illich (1985), parte de una denuncia al capitalismo y a los sistemas sociales y económicos que lo hacen realidad. Según este pensador el capitalismo ha “materializado” los valores de modo tal que “el bien” ha terminado por convertirse en sinónimo de satisfacción a través del mayor consumo posible de productos. Su tesis propone combatir contra la materialización de los valores para restaurar el equilibrio ecológico y lograr que las “herramientas” (instituciones, tecnologías, organizaciones, etc.) estén al servicio del hombre y no al contrario como sucede en el actual estado de cosas.

El desarrollo sustentable superfuerte, el biocéntrismo y la ecología profunda argumentan a favor de los derechos intrínsecos de la naturaleza (Gudynas, 2012) y de abandonar el antropocentrismo que ha dominado la relación hombre-naturaleza en el marco de la modernidad capitalista. La sustentabilidad superfuerte constituye una fase superior de la sostenibilidad que “se distancia de la ideología del progreso” y valora a la naturaleza más allá de su utilidad económica para el hombre (Gudynas, 2004).

En contravía de la ecología superficial, que “lucha contra la contaminación y el agotamiento de los recursos” y que tiene como objetivo “la salud y la opulencia de la gente en los países desarrollados” Naess (1973) propone la Ecología profunda como un movimiento inspirado por principios relacionales en los que el hombre interactúa

simbióticamente con los demás seres de la naturaleza. El respeto profundo por todos los seres, la comprensión de que nada define a los individuos como sus relaciones con los demás, el igualitarismo y la búsqueda de la convivencia en el marco de la diversidad natural y cultural, son elementos centrales de esta postura.

Por su parte la crítica feminista de la economía plantea un debate sobre la noción patriarcal del trabajo que atribuye valor solo a lo que genera renta y permite la acumulación sin reconocer importancia a otras actividades que se desarrollan en el marco del hogar y la comunidad –las tareas domésticas, la crianza de los hijos, el cuidado de los ancianos, entre otras-, generando así inequidad. La propuesta feminista se enmarca en la economía social y solidaria que busca reconfigurar los sistemas productivos desde la cooperación, la equidad y la solidaridad, poniendo la vida de las personas en el centro (Rius, 2017).

Frente al agotamiento de la base de recursos naturales se han planteado alternativas para una economía no basada en el crecimiento. Jackson (2009) propone pasar de una economía en la que la prosperidad se mide en términos de opulencia –y por tanto de acumulación- a una en la que esta se dimensiona desde una perspectiva enfocada en la cohesión social y el logro de la felicidad en un marco ecológico limitado. Para Daly (2013) la alternativa es una “economía de estado estacionario” en la que los países ricos reduzcan su crecimiento liberando recursos para los países pobres.

Una propuesta más radical está representada por el decrecimiento. Según D’Alisa, Demaria y Kallis (2015, p.38) el decrecimiento es:

...primordialmente, una crítica a la economía del crecimiento. Reclama la descolonización del debate público hoy acaparado por lenguaje economicista y defiende la abolición del crecimiento económico como objetivo social. Además de esto, el decrecimiento representa también una dirección deseada, en la que las sociedades consumirán menos recursos y se organizarán y vivirán de modos distintos a los actuales. «Compartir», «simplicidad», «convivencialidad», «cuidado» y «proco-mún» (commons) son significados esenciales para definir el aspecto que tal sociedad tendría.

En la misma línea, la desmaterialización de la economía plantea la urgente necesidad de disminuir la cantidad de recursos que se utilizan para la producción así como como una

concepción nueva sobre el bienestar no centrada en los aspectos materiales y el consumo (Unceta, 2014).

Otras de las alternativas al desarrollo se postulan desde visiones que superan el dualismo ontológico de la tradición occidental. Según Escobar (2013) el problema del dualismo no es tanto su existencia como su traducción no en complementariedad sino en jerarquías que tienen consecuencias sociales, políticas y sobre el medio ambiente. En cambio las ontologías relacionales proponen relaciones no jerárquicas en las que los seres definen su existencia en relación con los demás existentes y no de manera individual. De ello se deriva la existencia de múltiples realidades que se configuran por las diversas interacciones entre actores humanos y no humanos (Ruiz y Del Cairo, 2016).

Las cosmovisiones de varios de los pueblos indígenas de Latinoamérica –bajo el nombre común de buen vivir- se estructuran con base en ontologías relacionales (Gudynas, 2012). Para Unceta (2014) el “Buen vivir” –que reivindica los valores comunitarios, los saberes tradicionales y la armonía con la naturaleza- se ha convertido en un importante referente para el debate sobre el desarrollo. Según Acosta (2015) el “Buen Vivir” forma parte de una larga búsqueda de alternativas fraguadas en el calor de las luchas de la Humanidad por la emancipación y la vida.

En conjunto estas alternativas, aunque con diversos énfasis y acentos, presentan varios elementos comunes: i) plantean una relación distinta entre el hombre y la naturaleza que se desliga del antropocentrismo propio de la modernidad; ii) propone relaciones humanas basadas en el pluralismo, el reconocimiento del otro y la interculturalidad; iii) promueven prácticas económicas y productivas en las que el bienestar y no la acumulación, es la meta, iv) inscriben el bienestar en una matriz que supera el materialismo y el individualismo; v) reivindican las cosmovisiones, saberes y prácticas de los pueblos del sur global y de otras latitudes en las que han florecido prácticas sociales que promueven la convivencia y el respeto por la naturaleza, y, vi) promueven la emancipación del hombre y de la naturaleza de las ataduras establecidas por el modelo económico-social dominante.

Tanto los *desarrollos alternativos* como las *alternativas al desarrollo* ofrecen una rica variedad de reflexiones que se distancian –unas más que otras- de las visiones ortodoxas. Los primeros proponen “otro desarrollo” a partir de estrategias para “corregir” sus fallas o

mejorar sus efectos positivos, pero no escapan de la matriz de premisas que lo sustentan y por tanto no ofrecen soluciones estructurales a las graves crisis sociales y ecológicas que afronta el mundo contemporáneo. Por su parte las alternativas al desarrollo abren otras posibilidades de comprensión/construcción de los procesos sociales; y aunque afrontan diversos retos conceptuales e instrumentales que deben resolverse, son una fuente de inspiración para trabajar por, como han dicho varios pensadores, “otros mundos posibles”.

Las perspectiva presentadas en los párrafos precedentes son el marco de referencia para repensar la planeación, transformarla o transitar hacía otras formas distintas de concebir y hacer. El siguiente apartado dará cuenta de las propuestas para una planeación alternativa en tránsito hacía alternativas a la planeación.

#### **4.3 Explorando las posibilidades: otra planeación o alternativas a la planeación**

Planear, en el contexto de los Planes Departamentales de Desarrollo- PDD formulados en el Cauca es, ante todo, un procedimiento regido por protocolos metodológicos cuyo resultado final es un documento que señala las estrategias para lograr ciertas metas ancladas a los derroteros nacionales. La planeación que se realiza desde los departamentos obedece a un estricto mandato legal que define que se puede y debe planearse, bajo que reglas y con cuales actores. Además existe una jerarquía de fines y estrategias definidas por el marco legal y por las prioridades de los gobiernos nacionales de turno; prioridades que son funcionales a las demandas globales de la economía de mercado y de las tendencias dominantes.

Otros ejercicios de planeación –como los de orden prospectivo- aunque menos limitados por las normativas legales, no escapan a la lógica impuesta por la agenda global del desarrollo y de la expansión económica. Por tanto, planear en una región como el Cauca no es un ejercicio deliberado para imaginar futuros posibles, sino más bien un proceso adaptativo para seleccionar objetivos y estrategias de un conjunto limitado de opciones que responden todas a ciertos dominios de las estrategias globales de la matriz capitalista.

La revisión y análisis de los documentos de planeación elaborados en el periodo de estudio confirman este hecho. En efecto la evolución en la base conceptual de los planes sigue el camino de las tendencias dominantes constatando una continuidad en el discurso desarrollista de la modernidad. Los fundamentos a los que apelan, las prácticas que promueven, los

propósitos que persiguen, la estructura conceptual; todo ello revela la sincronía, la concordancia, de los planes con esa versión del desarrollo que tiene en el crecimiento su mirada y en la acumulación su objetivo. No cambian los propósitos finales, sólo mudan las tecnologías y los lenguajes para gestionarlos.

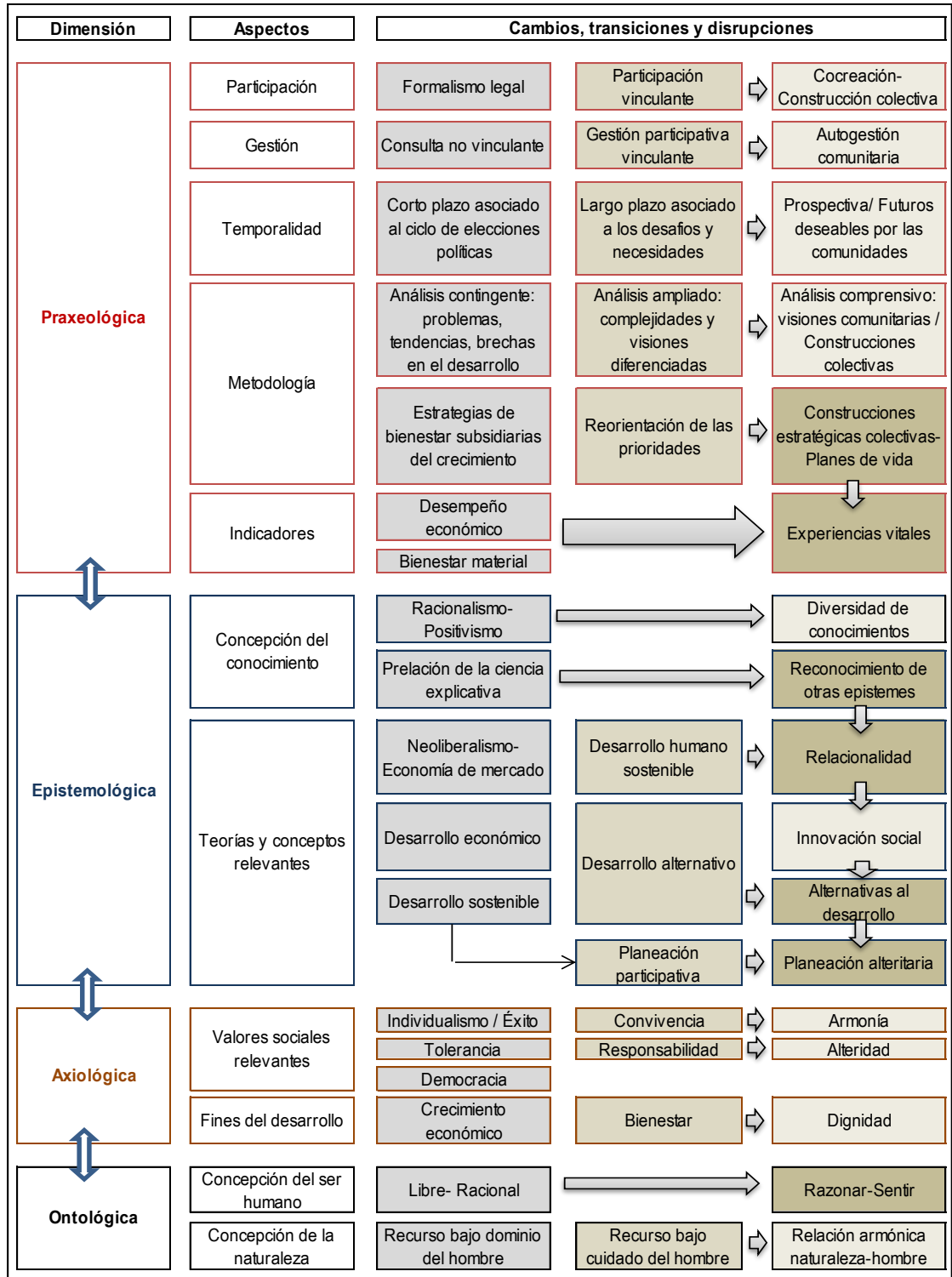
Transformar la planeación o transitar hacía otras formas de concebir la acción mediante la cual los seres humanos avizoran su futuro es un proceso cuyo punto de partida exige una reflexión sobre sus elementos constitutivos y sobre los que pueden delinearse en el horizonte de cambios posibles y deseables.

En la figura 5 “Dimensiones para el cambio y la transición” ofrece una mirada panorámica de esos elementos. Las dimensiones son las categorías del rombo filosófico (Bédard, 2003) con las que se analizaron, en los capítulos precedentes, los ejercicios de planeación regional. Los “aspectos” son las variables clave mediante las cuales se describe la dimensión según su naturaleza y contenido, al tiempo que permiten clasificar los elementos puestos bajo el rótulo “cambios, transiciones y disrupciones”.

Este rotulo agrupa entre dos y tres recuadros que desarrollan el aspecto al que se encuentran adscritos. Empezando por la izquierda, el primer recuadro recoge la situación actual del respectivo aspecto. El segundo muestra algunas tendencias o cambios que pueden ilustrar un proceso de transformación de la planeación en “otra planeación”; mientras el recuadro ubicado más a la derecha captura conceptos/prácticas de carácter más disruptivo, en cuanto tanto, permitirían avanzar hacia otras formas diferentes de visionar y gestar el/los futuros de los territorios y comunidades.

En la dimensión praxeológica se listan cinco aspectos relativos a las prácticas que se despliegan en los procesos de planeación, bien como parte del desarrollo metodológico o como procedimientos para la construcción y/o validación de los resultados. Los dos primeros aspectos –*Participación y Gestión*– dan cuenta de las prácticas mediante las cuales la sociedad –esto es las personas, las instituciones y las comunidades– se involucran o son involucradas en los procesos de planeación.

Figura 5. Dimensiones para el cambio y la transición



Fuente: elaboración propia



En su estado actual la participación en los procesos de planeación tiene carácter constitucional y legal. Con ello se quiere garantizar la interacción y concertación entre las autoridades y los agentes sociales en los procesos de planeación, en cualquiera de sus niveles (Vallejo & Fuentes, 2006). En relación con la gestión de los planes, herramientas como el presupuesto participativo –implementado a nivel local en algunas ciudades del país- o las veedurías ciudadanas, son algunos intentos por hacer realidad el mandato constitucional. Sin embargo se está lejos de la participación efectiva en la formulación y gestión de los planes de desarrollo: la prevalencia de los objetivos nacionales sobre los locales, las metodologías y lenguajes, los intereses políticos y económicos de las elites; son, entre otros, aspectos que dificultan o impiden, a despecho de la normativa, una real participación.

En ese sentido la participación es limitada, informativa y sujeta a la voluntad de los agentes estatales. Una transformación importante puede darse si se otorga a la participación un carácter vinculante, es decir si el consenso de los agentes sociales y de las comunidades se incorpora como decisión a los planes. En términos operativos esto implica desarrollar nuevas metodologías de participación y de construcción de consensos que i) habiliten a las comunidades locales para ser protagonistas y no usuarios de la planeación, ii) promuevan la discusión, el dialogo y la concertación alrededor de temas clave para el bienestar, iii) valoren los saberes, experiencias y prácticas locales en la generación de estrategias y soluciones y, iv) generen capacidades para la gestión, el seguimiento y la evaluación de los planes.

Un paso más allá de la participación y la gestión vinculantes, que permita transitar del empoderamiento a la autonomía, daría lugar a escenarios en los que prácticas de co-creación comunitaria serían la herramienta básica de trabajo. Por co-creación comunitaria (CC) se entiende aquí un proceso de gestación de las ideas y de los proyectos en la comunidad y por la comunidad. En este proceso, las metodologías, siguiendo la perspectiva convivencial (Ilich, 1985) deben estar al servicio de la comunidad y no al contrario; es decir, la función de las herramientas es orientar el proceso de construcción colectiva, pero no dirigirlo o coartarlo como a menudo ocurre con las herramientas tradicionales.

Algunos avances metodológicos para la co-creación pueden derivarse del trabajo desarrollado por Scharmer (2008) que plantea un proceso de cinco pasos: i) co-iniciar (Co-initiating): descubrir intenciones comunes a partir de escucharse y escuchar en contexto, ii)

Co-sentir (Co-sensing): observar experiencias y lugares abriendo la mente y el corazón para escuchar y comprender junto a los otros, iii) Co-Presenciar (Co-presencing): permitir que la creatividad y el conocimiento surjan y tomen lugar para la creación del futuro, iv) Co-creación (Co-creating): construir prototipos y explorar las soluciones mientras se ponen en marcha, y v) Co- evolucionar (Co-evolving): incorporar los aprendizajes adaptándolos y conectándolos con las personas y sus acciones.

En ese orden de ideas la co-creación introduce un cambio disruptivo en las cuestiones metodológicas que genera una inversión en las lógicas que dominan la planeación. Ya no hay en sentido estricto un plan único, definitivo y terminado; sino más bien un proceso de construcción continua que se renueva con las experiencias derivadas de los aprendizajes de las comunidades mientras ponen en marcha una solución. Más que el despliegue de un conjunto de técnicas con un resultado previsible, lo que se busca es una interacción profunda, consciente y situada entre las partes involucradas en el proceso.

Asociadas a los cambios metodológicos otras transformaciones deben darse en aspectos como la temporalidad de los planes o los indicadores con los cuales se mide su desempeño e impacto. En general los planes obedecen a los ciclos de gobierno y especifican sus metas de corto plazo en indicadores económicos y sociales que miden crecimientos y coberturas. Así, tiempo e indicadores son información de entrada por fuera del dominio de quienes planean.

Pero el ejercicio de co-creación comunitaria necesita recuperar estos elementos para definirlos y transformarlos en función de la construcción colectiva. Esto significa adaptar el tiempo a los ciclos, temporalidades y evolución de los procesos sociales de las comunidades así como pensar en formas alternativas de seguimiento o evaluación a los resultados; por ejemplo pensar en la generación de indicadores alternativos que estén asociados a las experiencias vitales de las personas y las comunidades, a sus percepciones, como sujetos y colectivos, sobre su propio devenir.

En la dimensión epistemológica los discursos dominantes del desarrollo, con impacto en la planeación, parten de una concepción positivista del conocimiento que supone una única forma de racionalidad y de saber. En la dimensión axiológica esta concepción racionalista se refleja en la prevalencia de los valores de la individualidad en el marco de una ética utilitarista que ha devenido en el consumo y la acumulación como marcas del éxito personal en una

sociedad que promueve el tener como meta de vida. Sobre esa estructura de conocimiento y valores el desarrollo se ha evolucionado desde el crecimiento hasta el desarrollo humano sostenible y en los últimos tiempos hasta la búsqueda de otro desarrollo.

Las alternativas al desarrollo postulan otra constitución epistemológica y axiológica como sustento de la vida en sociedad. Sus fuentes son los movimientos sociales, las corrientes académicas críticas y disidentes y los trabajos intelectuales en campos como la cultura, el medio ambiente, la ciencia y la tecnología y la espiritualidad (Escobar, 2017). Por consiguiente acogen la diversidad de saberes y las epistemes que los constituyen, apostando por el reconocimiento de otras formas de pensar y relacionarse.

Desde esa perspectiva las claves conceptuales para trascender la planeación se hallan en estas epistemologías plurales y diversas. Conceptos como desmaterialización –disminución del consumo-, desmercantilización –disminución de la importancia del mercado- y descentración – relevancia de lo local- ; provenientes del Buen vivir (Unceta, 2014) invitan a pensar en el tipo de estrategias que pueden articularse para transitar hacia esos otros mundos posibles.

En la misma línea, el enfoque del decrecimiento ofrece argumentos tanto conceptuales como axiológicos para avanzar hacia otras formas de organización de la vida social. Como advierte Serge Latouche (2015, p. 209) el decrecimiento o a- crecimiento es “...una matriz de alternativas que vuelve a abrir la aventura humana a la pluralidad de destinos y el espacio de la creatividad, elevándolos por encima del totalitarismo económico”. Esta postura denuncia el consumismo advirtiendo que el crecimiento económico ha generado riqueza material mientras empobrece lo humano, por lo que es necesario imaginar otras formas de relación con el mundo, con la naturaleza, los seres y las cosas (Latouche, 2010). En concreto propone una agenda de transiciones que involucran la desmercantilización de los factores productivos, la limitación del tamaño de las empresas y de los beneficios, la redefinición de la felicidad en términos de “abundancia frugal solidaria” y en general la constitución de una sociedad de la sobriedad y la autolimitación (Latouche, 2015).

En síntesis desde lo epistemológico importan las construcciones conceptuales que promueven abordajes imaginativos y de ruptura privilegiando la apertura y el reconocimiento de visiones y concepciones holísticas; mientras desde lo axiológico son relevantes las

reflexiones que generan una crítica de los valores dominantes al ponerlos en el contexto de la actual crisis civilizatoria. Ambas dimensiones proporcionan elementos valiosos y disruptivos para la generación de propuestas creativas que deben anclarse a una perspectiva ontológica transformadora, pues solo eso garantiza el amanecer de una sociedad distinta.

En efecto el desarrollo y los mecanismos e intervenciones que lo instrumentan están dominados por la ontología dualista constitutiva del discurso de la modernidad occidental cuyas consecuencias más notables son la valoración de lo abstracto sobre lo concreto (Bédard, 2003), la pretensión de que existe un único mundo y una única verdad (Escobar, 2015) y la separación entre cultura y naturaleza (Ruiz & Del Cairo, 2016). Por el contrario una ontología alternativa se funda en una definición de los seres como relaciones y no como entes separados.

Si la ontología dualista es profundamente “analítica”; las ontologías alternativas son “relacionales”. Por consiguiente fundamentan unas formas de acceder y de construir el conocimiento, de valorar y de actuar que son constitutivamente distintas de aquellas que dan base al discurso del desarrollo y a la planeación como su herramienta. La perspectiva relacional transforma la concepción de la realidad – de un universo a la pluralidad de universos, de la relación jerárquica a la imbricación y la simbiosis- y al hacerlo proporciona los elementos para pensar la construcción de la sociedad desde visiones liberadoras, ecológicas y más justas.

#### **4.4 Acciones concretas para avanzar**

En el apartado anterior se presentó una propuesta que discute, desde cuatro dimensiones, los cambios en la planeación y su tránsito hacia otras formas de concebir las construcciones de estrategias de futuro para las comunidades y territorios. Situadas en esa discusión se proponen, ahora, acciones concretas que pueden adelantarse desde un territorio como el Cauca, en el que confluyen experiencias, cosmovisiones y realidades que configuran una rica diversidad, que aunque enunciada como potencialidad en los ejercicios de planeación; ha sido observada y tratada más como un elemento de conflicto y desencuentro que como una fuente de ideas renovadoras.

Las ideas que se proponen acogen elementos de las alternativas al desarrollo y las sitúan en el contexto del Cauca para avanzar en la generación de acciones que promuevan la superación de los problemas de la planeación, pero sobre todo que permitan adelantar en la construcción de otros caminos. Esas ideas son las siguientes:

**a. De la planeación normativa al diseño comunitario**

En la estructura discursiva del desarrollo la planeación es, ante todo, una herramienta con la que se definen objetivos y estrategias en el marco de las políticas y metas nacionales, sectoriales o territoriales. De este modo la planeación tiene naturaleza instrumental por cuanto transfiere, en contenidos concretos, los propósitos del desarrollo. Como instrumento se despliega a través de protocolos y técnicas que sirven a diversos fines: recolección y análisis de datos, priorización, sistematización, socialización, entre otros.

Dos características se desprenden de la naturaleza instrumental de la planeación: i) el predominio de una lectura positivista de la realidad que se estructura a través de datos, cifras e indicadores y ii) la subordinación funcional al marco de referencia conceptual provisto por las teorías y enfoques del desarrollo dominantes. Bajo este esquema, la planeación se entiende como un proceso que es a la vez técnico, es decir que se ejecuta bajo normas o reglas académicamente aceptadas, y político por cuanto son actores en el poder los que definen el modelo de desarrollo.

De este modo la posibilidad de visionar el futuro que se supone ofrece la planeación queda atrapada por un marco epistemológico y praxeológico que establece los límites de lo factible restringiéndolo a las lógicas del mercado y de la economía capitalista. Aún en los casos en los que se promueve una participación efectiva no se escapa a estas lógicas dominantes sino que por el contrario se las ratifica; pues el horizonte de pensamiento e imaginación permanece circunscrito a las fronteras señaladas por los conceptos y metodologías con los que se construyen los planes.

¿Cómo trascender este rígido esquema? Se propone la noción de *Diseño Comunitario* como pasaje conceptual para transitar hacia nuevas formas de pensar el futuro y de crear proyectos de vida colectivos. Este concepto se inspira en las exploraciones realizadas por Escobar (2017) para articular los *Discursos para la Transición* —esto es las alternativas al

desarrollo y al capitalismo- con las más recientes teorías del campo del diseño y en particular con la perspectiva propuesta por Ezio Manzini sobre el *Diseño para la Innovación Social*.

Según Escobar (2017, p. 57):

El diseño para la innovación social sitúa la construcción de lugar y la re/creación de comunidades en el corazón de la misión del diseño. En vez de ser una posición neutral y supuestamente objetiva es una posición genuinamente ética y política que toma partido por una comprensión particular de la vida y por un estilo de hechura de mundo que privilegia la localización, la auto-organización y una praxis social colaborativa.

Ubicados en ese contexto conceptual se define el *Diseño Comunitario* como un proceso co-creativo, desarrollado por las comunidades locales en un marco de libertad creativa que permita intuir, imaginar, mapear, pensar nuevas realidades y soluciones deseables y posibles para la generación de proyectos de vida y visiones de futuro. Apelar a la noción de diseño como forma de trascender la planeación es apropiado, pues lo que lo caracteriza como actividad creadora es su apertura a múltiples posibilidades (Manzini, 2016).

Es un proceso co-creativo, lo que significa que emerge, se decide y florece como parte de las dinámicas colectivas de las comunidades. No es algo decidido o impulsado desde afuera, sino un proceso autónomo que toma forma en el “escuchar y ser escuchado” (Scharmer, 2008) desde las propias experiencias y vivencias de la comunidad. Es creativo porque su objeto es el de explorar e imaginar posibilidades más allá de las corrientes ordinarias o de los límites a los que está sujeto el pensamiento lineal. Es comunitario porque los problemas más urgentes y reales, pero también las soluciones más pertinentes, están en los lugares en los que la gente habita y experimenta.

Como alternativa a la planeación del desarrollo el *Diseño Comunitario* se inscribe en un marco ontológico relacional. Por consiguiente su misión central es la búsqueda de un “cambio radical en las formas de ser y hacer” (Manzini, 2009, p. 5) que promueva transformaciones sociales estructurales desde las prácticas cotidianas (Tonkinwise, 2015).

En el Cauca el *Diseño Comunitario* ofrecería una plataforma de dialogo y encuentro intercultural alimentada por las diversas cosmovisiones de los pueblos indígenas, raizales y afrodescendientes, de las comunidades campesinas, de los grupos y movimiento sociales, de las mujeres y de todas las manifestaciones que configuran el entramado de su riqueza cultural

y social. En ese intercambio respetuoso de saberes y de visiones está la posibilidad de generar emergencias creativas, de aprender para transformar y mejorar la vida.

Los retos para el *Diseño Comunitario* aquí esbozado son varios y deben resolverse en el marco de la filosofía misma de los procesos co-creativos. ¿Qué estrategias metodológicas son útiles? ¿Cómo lograr consensos que no anulen la diversidad sino que se sirvan de ella? ¿Cómo articular los diversos proyectos de vida que surjan? ¿Qué alcances territoriales y sociales son deseables para los resultados de este proceso? No hay respuestas únicas o correctas, sólo posibilidades y allí está la riqueza. Como ha señalado Manzini (2016, p. 10):

Hoy sabemos que la transición hacia una sociedad sustentable será un proceso de aprendizaje social amplio, largo y a menudo contradictorio. Sus resultados finales y la dirección que tomará son, por definición, imprevisibles. Sin embargo, algo está claro: en un futuro cercano, tendremos que aprender a vivir (y, con suerte, a vivir mejor, en el caso de la mayoría de los habitantes de este planeta) consumiendo menos recursos ambientales y mejorando la calidad de nuestros contextos de vida.

#### **b. Gobernar no es imponer: invirtiendo los papeles**

En el arreglo institucional provisto por la democracia representativa el papel de los ciudadanos se circunscribe a la elección de los gobernantes. Surtido este proceso los ciudadanos se convierten en usuarios de las políticas y estrategias definidas por el gobierno y los demás entes del aparato estatal. En Colombia, aunque la constitución de 1991 introdujo herramientas de la democracia participativa, las decisiones centrales siguen estando a la cabeza de los gobernantes.

Los procesos de planeación, aún con los mecanismos de participación exigidos por la normativa, se circunscriben a las formas de la democracia representativa. El modo en que esto ocurre puede describirse con un sencillo algoritmo: i) el candidato a gobernante elabora un “programa de gobierno” que sintetiza su visión sobre los problemas sociales y las soluciones que aplicará; ii) los ciudadanos eligen, se supone, aunque en verdad ocurre por otras razones; al candidato y por consiguiente al programa de gobierno que mejor recoge sus propias inquietudes e intereses y; iii) una vez electo, el gobernante traduce su programa de gobierno en un Plan de Desarrollo.

Del procedimiento descrito se derivan cuatro consecuencias. En primer lugar, ya que los programas de gobierno son una iniciativa de los candidatos, más en la actualidad cuando los partidos están en crisis y son estructuras electorales antes que programáticas (Frissen, 2002; Pünder, 2015), representan una visión particular y no un consenso social; por lo que los intereses públicos no siempre quedarán salvaguardados en las propuestas. En segundo lugar es factible que un ciudadano tenga por buenas ciertas propuestas de un candidato pero, al mismo tiempo valore las de otro; sin embargo no podrá votar por las dos, por lo que al final tendrá que elegir una propuesta que no reflejará sus inclinaciones democráticas sino apenas una parte de ellas. En conjunto estas dos consecuencias generan una tercera: el proyecto de desarrollo se impone mediante mecanismos “democráticos” de donde resulta que los ciudadanos terminan eligiendo una propuesta en cuya construcción no participaron o lo hicieron de modo marginal.

Sin embargo la más importante consecuencia se deriva de lo que Hirst (1988) nomina como la contradicción central de la democracia representativa: la identificación de un mecanismo de elección de personas con uno para elegir políticas. Según este autor, en apariencia al votar a un candidato se vota una determinada política; sin embargo se elige a los tomadores de decisiones pero no las decisiones en sí mismas. Aun cuando un candidato se postule con una propuesta, una vez elegido siempre podrá operar de manera distinta y alegar restricciones fuera de su control para actuar de esa forma.

¿Mediante qué mecanismos y prácticas pueden cambiarse estas lógicas que perpetúan el statu quo de la planeación y el desarrollo? La respuesta parece estar en la participación. No obstante, pese a los avances en la descentralización administrativa y la promoción de la participación ciudadana, en Colombia los espacios para estos propósitos son marginales y destinados a la recolección de información, la consulta no vinculante o la socialización de estrategias ya definidas. Incluso si se mejoran los mecanismos, en tanto permanezcan alojados en el actual sistema de representación política no hay garantía de obtener resultados distintos (Eberhardt, 2015).

Por consiguiente es necesario repensar la participación desde una perspectiva distinta. No se trata tanto de crear nuevos mecanismos –aunque es seguro que habrá que hacerlo– como de definir un nuevo marco de relaciones entre gobernantes y gobernados. Una relación que



invierta la estructura actual y las lógicas que la determinan para que las perspectivas comunitarias y los intereses comunes se transformen en el mapa de ruta del ejercicio gubernamental.

Una forma alternativa de organizar esa relación se da bajo el concepto de “Mandar obedeciendo”, una práctica política que ha evolucionado en diversas comunidades indígenas y que adquirió reconocimiento mundial con la acción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el estado de Chiapas-México. Esta propuesta constituye una vía de la decolonización del poder que muestra otra forma de hacer las cosas (Ahumada, 2016). El planteamiento del “mandar obedeciendo” significa que el papel del gobernante es realizar las expectativas de los gobernados (Chihu, 2006). Para ello se desarrolla un proceso participativo e incluyente a través del “ir preguntando y escuchando”, que se opone al “ir predicando y convenciendo” (Ahumada, 2016).

Aplicando estas concepciones se entendería que los productos del *Diseño Comunitario* configuran la base para el ejercicio del gobierno. En el plano procedimental, implica imprimir un giro radical al algoritmo de planeación propio de la democracia representativa, que daría lugar a un esquema como el que se sugiere en las siguientes líneas generales: i) los procesos de *diseño comunitario* fijan los derroteros bajo los cuales ha de establecerse el pacto entre gobernantes y gobernados, es decir constituyen la agenda que establece la visión de futuro, las prioridades y las estrategias, ii) los candidatos estructuran una propuesta de gestión y liderazgo frente a la agenda provista por los Diseños comunitarios, iii) los ciudadanos eligen al candidato más apto para gestionar los Diseños comunitarios; iv) los ciudadanos proveen al elegido con directrices básicas para la gestión; v) se realizan ejercicios periódicos de rendición de cuentas en las que el consenso ciudadano puede ordenar cambios o reestructuraciones.

Pero una transición como la señalada es apenas una idea del tipo de cuestiones que deben construirse y dialogarse. Los esquemas organizativos de democracia participativa desarrolladas por los indígenas en la lucha por la autonomía, los de los campesinos y los movimientos sociales en el marco de sus reivindicaciones; ofrecen, sin duda, un campo fértil de experiencias para aprender y edificar las nuevas formas de ejercicio del poder. Esta es una

tarea de largo aliento que requiere profundas mutaciones en la cultura política, en los valores y en las estructuras de pensar y hacer.

### **c. Redes y actores para el diseño comunitario**

En general, el concepto de red se utiliza para describir las relaciones que pueden establecerse entre diversos elementos. Según Kadushin (2012, p. 15):

Una red es un conjunto de relaciones. Más formalmente, una red contiene un conjunto de objetos (en términos matemáticos, nodos) y un mapa o descripción de las relaciones entre los objetos o nodos.

Los nodos o elementos que se relacionan pueden ser objetos, conceptos, o personas (Kadushin, 2012), individuos, grupos, comunidades u organizaciones (Lozares, 1996; Sanz, 2003). Según Rivoir (1999, p. 49) cuando las relaciones son de naturaleza social, el concepto de red “se refiere a ciertas características organizacionales” y en particular a relaciones entre agentes sociales que se caracterizan por ser “laxas, flexibles, horizontes y con débil o ninguna institucionalización”

A las redes establecidas entre diversos actores sociales se denomina Redes sociales (Requena-Santos, 1989; Lozares, 1996). Estas se caracterizan por vincular a un conjunto delimitado de actores (Lozares, 1996) a través de distintas formas de interacción, colaboración, comunicación o acuerdo (Sanz, 2003). Además estas redes pueden ser cerradas o socio-céntricas o abiertas, dependiendo de si es posible o no definir con claridad sus límites (Kadushin, 2012).

En los ejercicios de planeación revisados para este estudio se verifica la existencia de algunas características del trabajo en red. En efecto, los procesos de formulación han acudido a metodologías con intención participativa que implican la convocatoria a diversos actores para trabajar coordinadamente. Los actores son principalmente organizaciones académicas y gremiales que, al participar reiteradamente en los procesos de planeación, han consolidado una experiencia institucional en esos ejercicios. Como consecuencia se han generado espacios de comunicación y trabajo conjunto entre estas entidades, que han trascendido el evento de planeación para abracar otras cuestiones asociadas.

No obstante el proceso de configuración de una red alrededor de los temas de planeación y desarrollo en el Cauca es incipiente; pues la labor que se adelanta obedece menos a una intención de propiciar dinámicas para pensar la región y más a las urgencias generadas por las demandas institucionales de implementación de ciertas agendas del desarrollo.

Esto ocurre en el plano de las organizaciones formales con vínculos estrechos y reconocidos con el desarrollo, de modo que forman parte de la institucionalidad que lo respalda y promueve. Al otro lado están los movimientos sociales y las emergencias organizativas que han tomado posiciones diversas pero siempre contrastantes con la perspectiva hegemónica del desarrollo. Si en ocasiones participan de los procesos de planeación, generalmente lo hacen para presentar peticiones de mayor justicia social, inclusión y defensa de los territorios.

Sin embargo su accionar mayor está asociado a los procesos de resistencia y movilización de los cuales el Cauca ha sido escenario frecuente. De este modo los movimientos sociales y las resistencias organizadas han generado, a la luz de sus luchas, un conjunto de capacidades de coordinación, comunicación y empatía que se traducen en solidaridad y trabajo conjunto.

A partir de las conexiones entre las entidades del aparato institucional y de las capacidades desarrolladas por los movimientos sociales es factible considerar la configuración de redes de trabajo entre los diversos actores, como una estrategia para compartir experiencias y recursos, habilitar espacios más amplios y frecuentes de dialogo y discusión y posibilitar el encuentro de las diversas cosmovisiones y formas de pensar y hacer en clave de construcción colectiva de la sociedad. ¿Cuáles podrían ser los nodos de estas redes? ¿Qué propósitos tendrían? ¿Qué plataformas de organización y acción pueden pensarse? La siguiente tabla propone algunas respuestas a estas preguntas.

**Tabla 17. Elementos de las redes de diseño**

Nodos	Propósitos	Plataformas de organización y acción
Exploración - Pensamiento	Generar interacciones significativas entre intelectuales, pensadores, investigadores, comunidades, líderes sociales para indagar, reflexionar, sistematizar, aprender y generar conocimiento sobre las alternativas al desarrollo	Investigación participativa Grupos de investigación inter y tras-disciplinarios Grupos de discusión
Creación - Acción	Promover espacios de encuentro y dialogo para la co-creación, la imaginación y el diseño de estrategias que apoyen el florecimiento y evolución de las experiencias y saberes en el marco de las alternativas al desarrollo.	Grupos comunitarios Co-creación  Redes sociales con base en internet
Visibilización - Comunicación	Propiciar la socialización, la apropiación, y el reconocimiento de las experiencias, conocimientos, saberes y prácticas relacionados con las alternativas al desarrollo.	Medios de comunicación comunitarios Intervenciones desde el arte y la cultura Bases de datos de experiencias y producción intelectual Realización de eventos y encuentros de experiencias

Fuente: elaboración propia

La acción en red, además de las ventajas operativas, es portadora de ciertas cualidades auténticamente democráticas: es horizontal pues no hay jerarquías y el liderazgo está distribuido en múltiples capas y personas; es participativa en un amplio nivel pues su objeto es, justamente, generar interacciones entre las personas; es abierta pues las personas puede entrar y salir, siendo su compromiso la fuente de su permanencia. En ese sentido, las redes que se proponen deben basarse más en personas que en instituciones. Si bien las instituciones son importantes como organizaciones de respaldo, son las personas las que asumen los compromisos, las que interactúan, piensan, sienten y se comunican.

Los tres nodos que se han identificado constituyen agrupaciones de tareas, pero no indican una jerarquía o una división estratificada del trabajo. Es más bien una categorización del tipo de redes o red que pueden darse. Las personas podrían participar de todas aquellas acciones o espacios en los cuales su propia convicción y compromiso los identifique. De este modo lo afectivo entra a jugar un papel importante como un elemento para la conformación y consolidación de las redes.

Las redes para el *Diseño comunitario* son una herramienta para la construcción colectiva de escenarios posibles y deseables en el contexto del cambio civilizatorio que reclaman las ontologías relacionales. Su tarea es la Visibilización de los peligros de mantener una actitud a-crítica frente a los desajustes, injusticias y problemas generados por las formas de pensar y hacer dominantes, las que han llevado a algunas sociedades a la cúspide del dominio tecnocientífico y económico y a otras a la miseria y la dependencia, y al planeta entero a sus límites. Pero su tarea estaría incompleta y podría parecer desesperanzadora y apocalíptica, si al mismo tiempo no ilumina las posibilidades del futuro, si no muestra las experiencias, las prácticas y los saberes que en todas partes del mundo emergen como punta de lanza de la esperanza y de las nuevas realidades que pueden ser desde ya posibles.

Tres acciones concretas se han mostrado en este apartado. Tres posibilidades en un universo de posibilidades que está en proceso de construcción por los hombres y mujeres que habitan con conciencia sus espacios y territorios. Tres posibilidades como un aporte a la discusión en el marco de las alternativas al desarrollo. Tres posibilidades para pensar en dar un paso, uno solo en el largo camino aún por recorrer para que sean las comunidades las que construyan desde si y para si, esos otros mundos posibles. Para que no se los impongan, para que la imaginación sea otra vez, como en el pasado, la fuente inagotable del pensar y hacer de un modo distinto.

## 5. Conclusiones

Conectado históricamente con la noción de progreso, el desarrollo es un concepto contemporáneo que se posiciona políticamente a partir de la segunda mitad del siglo XX. Tras su emergencia gana, rápidamente, reputación hasta llegar a consolidarse como un campo académico y de trabajo profesional que genera un conjunto de instituciones a partir de las cuales evoluciona tanto en la perspectiva teórica como en sus prácticas.

Como noción teórica el desarrollo partió del supuesto básico de que las diferencias existentes entre países del mundo en relación con el progreso material estaban asociadas a ciertas disfuncionalidades del sistema económico y social de estas regiones. Por consiguiente el desarrollo se propuso, desde entonces y hasta ahora, superar esas dificultades mediante diversas estrategias.

Aunque en grados distintos, el crecimiento económico ha sido el común denominador e hilo conductor de estas estrategias. Desde los diversos enfoques la discusión ha girado en como propiciarlo, sostenerlo y, en los últimos tiempos, hacerlo más justo, pues se considera que sin crecimiento no es posible el desarrollo.

En contraposición han surgido corrientes que lo critican desde varios puntos de vista. Los enfoques más moderados reclaman una visión integral que considere no solo los aspectos económicos sino también los sociales y ambientales. En esa línea se ha advertido sobre la necesidad de corregir los problemas de desigualdad, pobreza, exclusión y las afectaciones al medio ambiente, derivados del crecimiento económico.

La crítica más profunda considera que esos problemas no pueden corregirse desde dentro del desarrollo pues son inherentes a su constitución ontológica que está ligada al patrón civilizatorio occidental. De acuerdo con estas perspectivas, el desarrollo es una estrategia para extender el modelo de organización social y productivo establecido por el capitalismo moderno. De este modo reproduce sus asimetrías y genera procesos de dominación económica y política en una estructura ampliamente jerarquizada que responde a los intereses del capital.

El cuestionamiento central al desarrollo lo ubica como una tecnología de dominación y extensión del *statu quo* capitalista que tiene, por tanto, una gran cuota de responsabilidad en

la crisis ambiental y social que se vive en la actualidad. Según las varias corrientes de pensamiento que coinciden en la crítica profunda del capitalismo, y por tanto del desarrollo, se está frente a una crisis civilizatoria sin precedentes que pone en peligro la existencia, ya no solo de la especie humana sino, de todas las formas de vida del planeta.

Por consiguiente, se argumenta, se requiere transitar hacia otras formas de concebir las relaciones entre el hombre y la naturaleza y entre los propios seres humanos. Las propuestas apuntan hacia las ontologías relacionales que permitirían desestructurar las relaciones jerárquicas y el dualismo ontológico que fundamentan el modelo civilizatorio hegemónico.

Estas pautas teóricas, proporcionadas por la crítica, sirvieron de base para analizar los discursos del desarrollo presentes en los ejercicios de planeación formulados en el departamento del Cauca en el periodo 2000-2014. En este recorte temporal se observa una importante dinámica de planeación representada por la formulación de al menos trece (13) documentos de planeación regional, entre los que destacan tres tipologías: i) los planes departamentales de desarrollo (PDD) que se estructuran, siguiendo las pautas de la normativa nacional, como instrumentos de planeación bajo la iniciativa del gobierno departamental; ii) la prospectiva regional (PR) que propone visiones de largo plazo para el territorio y iii) otros ejercicios de planeación (OEP) que incluyen tanto los documentos Conpes expedidos para trazar estrategias de atención prioritaria a problemas nodales del departamento como los planes y agendas que involucran las temáticas de ciencia y competitividad.

Esta dinámica se ve apoyada por la formación de una *institucionalidad* de la planeación que se ha configurado alrededor de los procesos de construcción de los documentos. Las agendas nacional y global del desarrollo y las metodologías y protocolos para la estructuración de los planes proveen los elementos bajo los cuales los actores interactúan en el marco de estos procesos.

Como actores relevantes de esta institucionalidad, además de la Gobernación como entidad del estado, se registra la activa participación de las instituciones de educación superior, en especial de la Universidad del Cauca, el principal centro de enseñanza universitaria del departamento; de asociaciones que agrupan al sector productivo, en particular la Cámara de Comercio y los gremios y de organizaciones interfaz que actúan como agencias locales de desarrollo.

La mayor parte de los procesos de planeación desarrollados ha sido promovida desde agencias del estado. En ellos han concurrido otros actores de la institucionalidad cumpliendo el papel de interlocutores de los sectores a los que representan o asumiendo el liderazgo técnico requerido para la formulación. Este último caso ha sido, sobre todo, el de las universidades y el Departamento Nacional de Planeación.

En relación con los contenidos la revisión mostró que los documentos de planeación parten de un diagnóstico en el que la pobreza, el desempleo, la inseguridad asociada al conflicto armado, la conflictividad social y la deficiente infraestructura se muestran como problemas estructurales; mientras que la diversidad biológica y cultural se posiciona como la principal ventaja y sectores como el turismo, el agropecuario y las Tecnologías de la información y las comunicaciones como los más promisorios para el desarrollo del Cauca.

En cuanto a las propuestas, tanto los PDD como los demás documentos de planeación siguen las tendencias marcadas por las estrategias nacionales de desarrollo que apuntan a la competitividad y al crecimiento económico como su consecuencia. Fortalecimiento de sectores y cadenas productivas, aprovechamiento de la diversidad natural y cultural, identificación de apuestas estratégicas, mejoramiento de las condiciones de vida; son entre otras, las estrategias formuladas en estos ejercicios.

No obstante la alineación con la agenda global y las políticas nacionales que, en general, muestran los ejercicios de planeación, el PDD formulado bajo el mandato de Floro Tunabala representa un esfuerzo por concebir el desarrollo desde una perspectiva distinta a la que se observa en los restantes tres planes. La propuesta de este gobernador indígena, cuya victoria electoral interrumpió el dominio político de las castas tradicionales, enfatiza en la necesidad del dialogo y la construcción colectiva como elementos clave para superar la difícil situación social que atravesaba el departamento.

Otro ejercicio, interesante por la valoración que tiene en la academia que colabora en procesos de planeación de la región, es Visión Cauca 2020, que marcó un hito en la medida en que permitió articular a varias instituciones para pensar el Cauca en el largo plazo y estableció un cierto derrotero para acciones futuras, algunas de las cuales se han materializado; especialmente las referidas a la creación de instituciones interfaz para el emprendimiento y la innovación.



En el análisis sobre la fundamentación epistemológica de los ejercicios de planeación, se evidenció un alto eclecticismo teórico. El concepto de desarrollo aparece acompañado de apelativos como sostenible, económico, humano, social, endógeno, integral, territorial, alternativo o sus combinaciones, lo que denota una adscripción a ciertas teorías del desarrollo, una delimitación de sus alcances o un intento de integralidad.

Aunque son varias las corrientes del desarrollo que aparecen en los documentos, es claro el dominio conceptual ejercido por el enfoque del *desarrollo sostenible*, que aparece también como *desarrollo humano sostenible*. Esta vertiente teórica se enuncia como directriz para los procesos de planeación y para los objetivos del desarrollo en el territorio. Otros conceptos alrededor de los cuales se articulan teóricamente los ejercicios de planeación son *desarrollo económico*, *competitividad*, *sociedad del conocimiento* y *multiculturalidad*.

Esta estructura epistemológica, que apela a las configuraciones conceptuales de relevancia en el marco de los discursos dominantes, confirma que la visión del desarrollo es funcional a las grandes tendencias y que la planeación es un intento por materializar, en el territorio, los propósitos trazados por esas corrientes. Aún si algunos de los ejercicios de planeación introducen “novedades conceptuales” desde la orilla alternativa, estas son siempre marginales o subordinados a los planteamientos centrales. Sin embargo es importante reconocer que su introducción se ve, en algunos planes, como parte de la construcción de un concepto de desarrollo endógeno que llama al reconocimiento de otras cosmovisiones como un elemento para la discusión sobre el tipo de desarrollo al que debería aspirar el departamento.

Por lo tanto, puede concluirse que en los ejercicios de planeación del Cauca los discursos del desarrollo se ordenan en la matriz meta-teórica constituida históricamente por la modernidad occidental. Racionalidad como forma privilegiada de acceso y construcción del conocimiento; democracia liberal y capitalismo como ideales de organización social y fuentes de la prosperidad; mercado como principal espacio de interacción económica y social; son términos cuyas complementariedades y contradicciones configuran la plataforma conceptual sobre la que se asienta el desarrollo como estrategia y la planeación como uno de sus instrumentos.

Esta fundamentación, que se rastrea en la concepción teórica del desarrollo o en los objetivos y estrategias que la materializan en los planes, tiene su correlato en una estructura axiológica en la que competitividad e innovación se predicen como principales valores-meta que deben distinguir a los individuos, a las organizaciones, a la estructura productiva y a la sociedad como un todo. La equidad, como fin y la participación como un medio, aparecen también en esa estructura para justificar el “espíritu” democrático del desarrollo. En cuanto a la planeación como instrumento, se asumen valores como objetividad, predictibilidad y sistematicidad que corresponden a la noción de racionalidad científica positivista en la que se inspira la noción misma de planeación.

Aun cuando matizados por sus expresiones contemporáneas, las prácticas, los conceptos y los valores identificables en los documentos tienen un sustrato ontológico determinado por los postulados de la economía capitalista, que asocia el desarrollo al crecimiento y el bienestar a la acumulación o disfrute de bienes materiales; que ve a la competencia como el estado “natural” de las relaciones sociales y a la naturaleza como una fuente de recursos. Al mismo tiempo, la estrategia del desarrollo que se vislumbra en los planes, reproduce y respalda el orden económico mundial que jerarquiza las actividades entre los países en desarrollo –extractivismo, productos de bajo valor agregado- y los desarrollados –tecnologías de alto nivel, producción sofisticada-.

Teniendo en cuenta lo descrito, este trabajo encontró que puede realizarse una lectura comprensiva del desarrollo a través de una imagen y dos discursos. Esa imagen, llamada Atraso-Potencialidades, es persistente en el tiempo y representa al Cauca como una región con bajo desarrollo en relación con otras regiones del país pero que tiene inmensas posibilidades si aprovecha su riqueza natural y cultural. Los discursos Participación-Inclusión y Competitividad-Innovación, sintetizan, conceptualmente, las intenciones estratégicas delineadas en los planes para responder a la imagen Atraso-potencialidades al tiempo que recogen los paradigmas desarrollistas de vanguardia en los que el binomio participación- inclusión se propone para legitimar el desarrollo y el dúo competitividad-innovación como las claves para lograr y sostener el desarrollo.

Frente a los resultados de la lectura discursiva del desarrollo se discutieron las posibilidades que ofrecen las *alternativas al desarrollo* como formas conceptuales y

prácticas para superar la actual crisis civilizatoria. Su ventaja frente a otras corrientes innovadoras es que escapan a la tradición ontológica dualista de la modernidad y por consiguiente promueven una reflexión crítica que busca la construcción de “otros mundos posibles” en un marco de pluralidad epistemológica, de dialogo intercultural y de apertura creativa.

Inspirado en las alternativas al desarrollo se propuso el concepto de *Diseño Comunitario* como un proceso co-creativo, imaginativo y de libertad creativa para pensar, intuir, mapear y construir colectivamente proyectos de vida y el futuro de las comunidades. Este proceso puede apoyarse a través del trabajo en redes constituidas por múltiples actores que exploran, piensan, crean, actúan, comunican y visibilizan saberes y experiencias que construyen nuevas sociedades.

En el plano político, este concepto entraña una inversión en la forma tradicional del ejercicio del poder pues se requiere que los ciudadanos y las comunidades sean los protagonistas reales y superiores auténticos de los mandatarios. En ese sentido el gobernante se convierte en un gestor de la voluntad ciudadana, expresada en el diseño comunitario y rinde cuenta de ello.

Resta, en este apartado de conclusiones, advertir que este trabajo constituye una propuesta analítica del desarrollo regional desde los contenidos de los documentos finales de los ejercicios de planeación formulados en el Cauca en los tres primeros lustros del siglo que corre. Por tanto no aborda otros periodos, ni analiza otras cuestiones del desarrollo como las implicaciones de los ciclos políticos o económicos, aunque ellas se mencionan someramente como elementos de contexto. Tanto las propuestas analíticas como las estrategias que se sugieren tienen por objeto contribuir al debate sobre el desarrollo en la región.

Futuras investigaciones pueden escudriñar la constitución de los discursos del desarrollo desde las experiencias de las comunidades y de los ciudadanos; avanzar en la reflexión sobre las implicaciones regionales de la crisis civilizatoria y proponer enfoques teóricos y metodológicos para avanzar en la construcción de las alternativas al desarrollo.

### Referencias Bibliográficas

- Abukhater, A. B. E. (2009). Rethinking planning theory and practice : a Glimmer of light for prospects of integrated planning to combat complex urban realities. *Theoretical and Empirical Research in Urban Management*, 2, 64–79.
- Acosta, A. (2015). El Buen Vivir como alternativa al desarrollo . Algunas reflexiones económicas y no tan económicas, 52(2013), 299–330.
- Adriaensen, B. (1990). “Postcolonialismo Postmoderno” en América Latina : La Posibilidad de una Crítica Radicalmente “Heterogénea.” *Estudios Postcoloniales*, 56–63.
- Afgan, N., & Carvalho, M. (2010). The Knowledge Society: A Sustainability Paradigm. *Cadmus*, 1(1), 28–41.
- Ahmed, N. M. (2017). *Failing States, Collapsing Systems*. New York: Spriger. <http://doi.org/10.1007/978-3-319-47816-6>
- Ahumada, A. (2016). El mandar obedeciendo en clave decolonial : una política otra. *Liminales. Escritos Sobre Sociología Y Sociedad*, 1(10), 11–26.
- Alavez, A. (2014). *Interculturalidad: concepto, alcances y derecho*. México D.F: Cámara de Diputados.
- Alianza para el Progreso. (1961). Alianza para el Progreso: Documentos básicos. Retrieved from <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0016012.pdf>
- Anand, S., & Sen, A. (1994). Sustainable human development: concepts and priorities. New York: UNDP.
- Aranguren, M. (2016). Construcción social de las emociones , hermenéutica y antropocentrismo : hacia un naturalismo antipositivista. *Revista Latinoamericana de Estudios Sobre Cuerpos, Emociones Y Sociedad*, 8(21), 77–87.
- Arce, D. (2013). Sociedad y economía del conocimiento. El caso colombiano. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 4(1), 109–120.
- Arias, F. A. (2006). *Desarrollo sostenible y sus indicadores* (Documentos de trabajo del CIDSE No. 93). Cali.
- Arnold, M., & Osorio, F. (1998). Introducción a los Conceptos Básicos de la Teoría General de Sistemas. *Cinta Moebio*, 3, 40–49.
- Becla, A. (2012). Information Society and Knowledge-Based Economy - Development level and the main barriers – some Remarks. *Economy & Sociology*, 5(1), 125–132.
- Bédard, R. (2003). Los Fundamentos del Pensamiento y las Prácticas Administrativas. El rombo y las cuatro dimensiones filosóficas. *AD-Minister*, (3), 68–88.
- Bejarano, J. A. (2002). Teorías y modelos del desarrollo. *Papel Político*, 14, 25–36.
- Berger, P., & Luckmann, T. (1999). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu editores.

- Berlin, I. (1994). La declinación de las ideas utópicas en occidente. *Estudios Públicos*, 53, 210–234.
- Bernabé, M. del M. (2012). Pluriculturalidad, multiculturalidad e interculturalidad, conocimientos necesarios para la labor docente. *Revista Educativa Hekadernos*, 11(5), 67–76.
- Bertalanffy, L. (1989). *Teoría general de los sistemas. Fundamentos, desarrollo, aplicaciones. Teoría general de los sistemas*. México D.F: Fondo de Cultura Económica. Retrieved from [http://cienciasyparadigmas.files.wordpress.com/2012/06/teoria-general-de-los-sistemas\\_-fundamentos-desarrollo-aplicacionesludwig-von-bertalanffy.pdf](http://cienciasyparadigmas.files.wordpress.com/2012/06/teoria-general-de-los-sistemas_-fundamentos-desarrollo-aplicacionesludwig-von-bertalanffy.pdf)
- Besley, T., & Peters, M. (2011). Intercultural understanding, ethnocentrism and western forms of dialogue. *Analysis and Metaphysics*, 10(1), 81–100.
- Birken, L. (1992). What Is Western Civilization ? *The History Teacher*, 25(4), 451–461.
- Burbano, E., González, V., & Moreno, E. (2011). La competitividad como elemento esencial para el desarrollo de las regiones. Una mirada al Valle del Cauca. *Gestión Y Desarrollo*, 8(1), 51–78.
- Burrell, G., & Morgam, G. (2005). *Sociological Paradigms and Organisational Analysis*. Burlington: Ashgate Publishing Company.
- Carvajal, Á. (2002). Teorías y Modelos: Formas de representación de la realidad. *Comunicación.*, 12(1), 1–14.
- Castaingts, J. (2007). Economía política de la política económica. In J. L. Calva (Ed.), *Democracia y gobernabilidad* (pp. 27–55). México D.F: UNAM.
- Castillo, J. (2012). Liberalismo político y liberalismo económico. Retrieved from <https://garabatosalmargen.files.wordpress.com/2012/01/liberalismo-politico-y-liberalismo-economico.pdf>
- Castro, F. (2013). *20 años de políticas de competitividad en Colombia*. Bogotá D.C.: Fedesarrollo.
- Chihu, A. (2006). El discurso del EZLN desde la perspectiva del frame analysis. *El Cotidiano*, 12(137), 62–73.
- Chomsky, N. (2000). Plan Colombia. *Innovar, Revista de Ciencias Administrativas Y Sociales*, 16, 9–25. <http://doi.org/10.1353/sais.2002.0007>
- Concari, S. (2001). Las teorías y modelos en la explicación científica implicadas para la enseñanza de las ciencias. *Ciência & Educação (Bauru)*, 7(1), 85–94. Retrieved from [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1516-73132001000100006&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1516-73132001000100006&script=sci_arttext&tlng=pt)
- Cortina, A. (2001). Valores morales y comportamiento social. In F. García (Ed.), *El siglo XX: mirando hacia atrás para ver hacia delante* (pp. 319–345). Madrid: Fundación para el análisis y los estudios sociales.

- D'Alisa, G., Demaria, F., & Kallis, G. (2015). Decrecimiento. In G. D'Alisa, F. Demaria, & G. Kallis (Eds.), *Decrecimiento. Un vocabulario para una nueva era* (pp. 34–58). Barcelona: Icaria.
- Daly, H. (2013). Una economía de estado estacionario. *Nueva Sociedad*, (244), 134–141.
- Del Palacio, A. (2006). Institucionalidad y administración. *Revista Casa Del Tiempo*, 8(90–91), 40–47. Retrieved from [http://www.difusioncultural.uam.mx/casadeltiempo/90\\_jul\\_ago\\_2006/casa\\_del\\_tiempo\\_num90-91\\_40\\_47.pdf](http://www.difusioncultural.uam.mx/casadeltiempo/90_jul_ago_2006/casa_del_tiempo_num90-91_40_47.pdf)
- Dilthey, W. (1949). *Introducción a las ciencias del espíritu* (2da en esp). México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- DNP. (2014). Cartilla CONPES 3784. Bogotá D.C: DNP.
- DNP-ESAP. (2007). *El proceso de planificación en las entidades territoriales : el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 - 2011*. Bogotá D.C: DNP-ESAP.
- DNP-ESAP. (2011). Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales. El plan de desarrollo 2012-2015. Bogotá D.C.: DNP-ESAP.
- Duchesne, R. (2011). *The Uniqueness of Western Civilization*. Boston: Brill.
- Duro, R. (2002). Plan Colombia o la paz narcótica. *Revista Opera*, 2, 87–116.
- Eberhardt, M. L. (2015). ¿El fin de la democracia representativa? Otras modalidades democráticas: participación y deliberación ciudadana. *Revista Direitos Fundamentais E Democracia*, 18(18), 182–227.
- Emas, R. (2015). The Concept of Sustainable Development : Definition and Defining Principles. Retrieved from [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5839GSDR\\_2015\\_SD\\_concept\\_definiton\\_rev.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5839GSDR_2015_SD_concept_definiton_rev.pdf)
- Eschenhagen, M. L. (1998). Evolucion del concepto “desarrollo sostenible” y su implantación política en Colombia. *Innovar, Revista de Ciencias Administrativas Y Sociales*, 11, 111–120.
- Escobar, A. (2005). El “postdesarrollo” como concepto y práctica social. *Políticas de Economía, Ambiente Y Sociedad En Tiempos de Globalización.*, (2005), 17–31. Retrieved from [http://cedum.umanizales.edu.co/mds/ch4/dsh/unidad1/pdf/El\\_postdesarrollo\\_como\\_concepto.pdf](http://cedum.umanizales.edu.co/mds/ch4/dsh/unidad1/pdf/El_postdesarrollo_como_concepto.pdf)
- Escobar, A. (2013). El trasfondo de nuestra cultura : la tradición racionalista y el problema del dualismo ontológico. *Tabula Rasa*, (18), 15–42.
- Escobar, A. (2014). *Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Medellín: Ediciones Unaula.
- Escobar, A. (2015). Territorios de diferencia : la ontología política de los “derechos al territorio.” *Desenvolvimento E Meio Ambiente*, 35, 89–100. <http://doi.org/10.5380/dma.v35i0.43541>

- Escobar, A. (2017). Diseño para las transiciones. *Etnografías Contemporáneas*, 3(4), 32–63.
- Esser, K., Hillebrand, W., Messaner, D., & Meyer-Stamer, J. (1996). *Systemic Competitiveness. New Governance Patterns for Industrial Development*. London: Frank Cass.
- Esterman, J. (2012). Crisis civilizatoria y Vivir Bien. *Polis. Revista Latinoamericana*, 11(33), 1–23.
- Estermann, J. (2014). Colonialidad, descolonización e interculturalidad. *Polis*, 38, 1–15. <http://doi.org/10.4000/polis.1064>
- Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (2000). The dynamics of innovation: from national systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university-industry-government relations. *Research Policy*, 29, 109–123. [http://doi.org/10.1016/S0048-7333\(99\)00055-4](http://doi.org/10.1016/S0048-7333(99)00055-4)
- Fabelo, J. R. (2004). *Los valores y sus desafíos actuales*. La Habana: Libros en red.
- Fainstein, S. (1999). *New directions in Planning Theory*.
- Faludi, A. (1973). *Planning theory*. Oxford: Pergamon Press.
- FAO. (2017). *Global Report on Food Crises 2017*. Bruselas.
- Ferro, V. (2012). *Los conceptos de “estructura” y “modelo” como ejemplo paradigmático transdisciplinar en las ciencias humanas y sociales*. Retrieved from <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00760379/document>
- Flórez, J. F. (2005). Aportes Postcoloniales (Latinoamericanos) al estudio de los movimientos sociales. *Tabula Rasa*, 3(3), 73–96.
- Forero, C. (2000). El sistema nacional de planeación participativa de Colombia 1994-2000. In *Seminario Funciones básicas de la planificación* (pp. 1–14). La Habana: ILPES.
- Foucault, M. (2010). *La arqueología del saber* (2nd ed.). México D.F: Siglo XXI.
- Franco, H. (1994). Evolución de la planeación en Colombia. *Revista Universidad Eafit*, 30(96), 45–53.
- Franco, R. (2004). Institucionalidad de las políticas sociales: Modificaciones para mejorar su efectividad. FLACSO. Retrieved from <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/chile/flacso/autoridad.pdf>
- Frissen, P. H. A. (2002). Representative democracy and information society -A postmodern perspective. *Information Polity*, 7, 175–183.
- Fronzizi, R. (1995). *Introducción a la axiología*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Gambina, J., & Pinazo, G. (2014). La crisis y las trayectorias de América Latina: neoliberalismo, neo-desarrollismo y proyectos alternativos. In J. Estrada (Ed.), *América Latina en medio de la crisis mundial. Trayectorias nacionales y tendencias regionales* (pp. 89–106). Bogotá D.C: Clacso- Universidad Nacional de Colombia.
- García, R. (2006). *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona: Gedisa.

- Garzón, C. A. (2014). Planeación participativa como estrategia de construcción colectiva del territorio en clave de paz. In D. Gehring, Hubert; Barberena, Viviana y Restrepo (Ed.), *Descentralización en-clave de Paz* (pp. 81–94). Bogotá D.C.: Fundación Konrad Adenauer.
- Godet, M., & Durance, P. (2007). *Prospectiva Estratégica : problemas y métodos* (2nd ed.). Paris: LIPSOR. <http://doi.org/10.1109/CSSE.2008.1307>
- Godet, M., & Durance, P. (2009). *La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios*. Paris: LIPSOR. <http://doi.org/10.1016/j.rser.2014.11.042>
- Gómez, D., & Dyner, I. (n.d.). Los estudios de futuro, dinámicas socioeconómicas e innovación. <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Gómez, J. (2010). Aproximación a la formulación del diagnóstico territorial. *Lurralde: Investigación Y Espacio*, 33, 209–232.
- Gow, D. (2013). En minga por el Cauca. Alternative government in Colombia, 2001-2003. In M. Goodale & N. Postero (Eds.), *Neoliberalism, Interrupted: Social Change and Contested Governance in contemporary Latin America* (pp. 75–108). Stanford: Stanford University Press.
- Griffin, K. (2000). *Studies in Development Strategy and Systemic Transformation* (1st ed.). London: Palgrave Mcmillan.
- Gudynas, E. (2004). *Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible*. Montevideo: Editorial Coscoroba.
- Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. In *Extractivismo, política y sociedad* (pp. 187–225). Quito: CAAP-CLAES.
- Gudynas, E. (2012). Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa. In M. Lang & D. Mokrani (Eds.), *Más allá del desarrollo* (pp. 21–55). Quito: Ediciones Abya Yala- Fundación Rosa Luxemburg.
- Harary, F., & Batell, M. F. (1981). What is a System ? *Social Networks*, 3, 29–40.
- Harris, J. M. (2000). *Basic Principles of Sustainable Development* (Global development and environment Institute No. 00–04). Medford.
- Hirst, P. (1988). Representative Democracy and Its Limits. *The Political Quarterly*, 59(2), 199–213.
- Hummelbrunner, R., & Jones, H. (2013). A guide for planning and strategy development in the face of complexity. *ODI Background Notes*, (March), 1–12. Retrieved from [www.odi.org.uk](http://www.odi.org.uk)
- Ilich, I. (1985). *La convivencialidad*. México D.F: Planeta.
- Jackson, T. (2009). *Prosperity without growth? The transition to a sustainable economy*. Guilford: Sustainable Development Commission.
- Kadushin, C. (2012). *Understanding Social Networks: Theories, Concepts, and Findings*.



New York: Oxford University press.

- Lakatos, I. (1977). Science and Pseudoscience. *Philosophical Papers*, 1, 20–26.
- Lander, E. (2010). Crisis civilizatoria: el tiempo se agota. In I. León (Ed.), *Sumak Kawsay / Buen Vivir y cambios civilizatorios* (pp. 27–40). Quito: FEDAEPS.
- Lander, E. (2014). El Neoextractivismo como modelo de desarrollo en América Latina y sus contradicciones. In *(Neo) Extractivismo y el futuro de la democracia en América Latina: Diagnóstico y Retos*. Berlin: Fundación Heinrich Böll Stiftung.
- Laszlo, A., & Krippner, S. (1998). Systems Theories : Their Origins , Foundations , and Development. In J. S. Jordan (Ed.), *Systems Theories and A Priori Aspects of Perception* (pp. 47–74). Amsterdam: Elsevier Science.
- Latouche, S. (2010). La décroissance est-elle la solution de la crise ? *Ecologie & Politique*, 2(40), 51–61. <http://doi.org/10.3917/ecopo.040.0051>
- Latouche, S. (2015). Une société de décroissance est-elle souhaitable? *Revue Juridique de L'environnement*, 40(2), 208–210.
- Leudo, J. E. (2011). ¿ Hacia dónde va la planificación del desarrollo en Colombia ? *Gestión Y Desarrollo*, 8(1), 9–13.
- Lombana, J., & Rozas, S. (2009). Marco analítico de la competitividad: Fundamentos para el estudio de la competitividad regional. *Pensamiento Y Gestión*, 26, 38. Retrieved from <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/pensamiento/article/viewFile/854/499>
- Lopera, M. M. (2014). Aspectos históricos y epistemológicos de la planificación para el desarrollo. *Revista Gerencia Y Políticas de Salud*, 13(26), 28–43. <http://doi.org/10.11144/Javeriana.RGYPS13-26.ahep>
- López, M. (2010). Planificación alteritaria: ¿Una alternativa para otro mundo posible? *Nómadas. Revista Critica de Ciencias Sociales Y Jurídicas*, 26(2).
- Lozada, J. J. (2010). Conocimiento , poder y desarrollo : una visión a partir del pensamiento decolonial de Arturo Escobar. *Criterios. Cuadernos de Ciencias Jurídicas Y Política Internacional*, 3(1), 249–265.
- Lozares, C. (1996). La teoria de redes sociales. *Papers. Sociologia*, (48), 103–126. <http://doi.org/10.5565/rev/papers/v48n0.1814>
- Manzano, V. (2005). Introducción al análisis del discurso. Retrieved from <http://www.aloj.us.es/vmanzano/docencia/metodos/discurso.pdf>
- Manzini, E. (2009). New design knowledge. *Design Studies*, 30(1), 4–12. <http://doi.org/10.1016/j.destud.2008.10.001>
- Manzini, E. (2016). *Design, Ethics and Sustainability. Guidelines for a transition phase* (Cumulus Working Papers Publicatoons Series G No. 16). Helsinki.
- Máttar, J. J., & Perrotti, D. E. (2014). *La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe. Tendencias y desafíos*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Max-Neef, M. (1984). La economía descalza, 127. Retrieved from <http://www.max-neef.cl/>
- Medina, J., & Ortigón, E. (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ILPES. Retrieved from <http://www.eclac.cl/ilpes/publicaciones/xml/3/27693/manual51.pdf>
- Meira, P. Á. (2006). Crisis ambiental y globalización: Una lectura para educadores ambientales en un mundo insostenible. *Trayectorias*, 8(20), 110–113.
- Mignolo, W. D. (2000). *La colonialidad a lo largo y a lo ancho: el hemisferio occidental en el horizonte colonial de la modernidad*. (E. Lander, Ed.). Buenos Aires: Clacso.
- Mignolo, W. D. (2007). El pensamiento decolonial: desprendimiento y apertura. In S. Castro-Gómez & R. Grosfoguel (Eds.), *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (pp. 25–46). Bogota D.C: Siglo del Hombre editores-Universidad Central-Pontificia Universidad Javeriana.
- Miklos, T., & Arroyo, M. (2015). El oficio prospectivo en la práctica. In G. Baena (Ed.), *Planeación prospectiva estratégica: teorías, metodología y buenas prácticas en América Latina* (pp. 69–92). México D.F: UNAM.
- Minnaert, A. (2014). Presentación. In G. Endara (Ed.), *Post-crecimiento y buen vivir. Propuestas para la construcción de sociedades equitativas y sustentables* (pp. 5–9). Quito: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (FES-ILDIS) ECUADOR.
- Miraftab, F. (2009). Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South. *Planning Theory*, 8(1), 32–50. <http://doi.org/10.1177/1473095208099297>
- Mojica, F. (2008). Forecasting y Prospectiva dos alternativas complementarias para adelantarnos al futuro. Retrieved from <http://www.franciscojojica.com/articulos/forescast.pdf>
- Mojica, F. J. (2008). Dos modelos de la Escuela Voluntarista de Prospectiva Estratégica. Retrieved from <http://www.franciscojojica.com/articulos/modprosp.pdf>
- Molina, J. M. (2013). Monismo, dualismo e integracionismo: ¿Está el alma humana en el cerebro? *Naturaleza Y Libertad. Revista de Estudios Interdisciplinarios*, (2), 147–174.
- Mosterín, J. (1978). Sobre el concepto de modelo. *Teorema: Revista Internacional de Filosofía*, 8(2), 131–141.
- Mujica, N., & Rincón, S. (2011). Consideraciones teórico-epistémicas acerca del concepto de modelo. *Telos*, 13(1), 51–64.
- Naess, A. (1973). The Shallow and the deep, long-range ecology movement. *Inquiry*, 16(1), 95–100. <http://doi.org/10.1080/00201747308601682>
- Noble, T. F. X. (2002). *The Foundations of Western Civilization*. Chantilly, Virginia: The Great Courses.
- Nogués, D. (2001). Jerarquización urbana funcional y análisis de los patrones de distribución espacial del índice de atracción de los núcleos de población de la Rioja. *Berceo*, 141, 183–194.

- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press. <http://doi.org/10.1017/CBO9780511606892.012>
- North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97–112. <http://doi.org/10.2307/2234910>
- ONU. (2017). *Situación y perspectivas de la economía mundial 2017*. New York. Retrieved from [https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/2017wesp\\_es\\_sp.pdf](https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/2017wesp_es_sp.pdf)
- Ortúzar, S. (2010). *Introducción a la Planificación Territorial*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Central.
- Pérez, J. (2015). Cultura política y gobierno alternativo : el caso del gobierno del taita Floro Tunubalá en el departamento del Cauca. *Boletín de Antropología*, 30(50), 242–245.
- Pinto, J. P. (2008). Las herramientas de la prospectiva estratégica: usos, abusos y limitaciones. *Cuadernos de Administración*, (40), 47–56.
- Porter, M. (1990). Competitive Advantage of Nations. *Competitive Intelligence Review*, 1(1), 14–14. <http://doi.org/10.1002/cir.3880010112>
- Poveda, A. A. (2010). *Planeación del desarrollo*. Bogotá D.C.: ESAP.
- Pünder, H. (2015). More Government with the People : The Crisis of Representative Democracy and Options for Reform in Germany. *German Law Journal*, 16(4), 713–739.
- Quintero, P. (2013). Desarrollo , Modernidad Y Colonialidad. *Revista de Antropología Experimental*, (13), 67–83.
- Rawls, J. (2006). *Liberalismo político*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Real Academia Española de la lengua. (2014). Diccionario de la lengua española. Retrieved July 23, 2016, from <http://dle.rae.es/?id=TJdEPH>
- Rendón, J. A. (2015). El difícil trasegar de la planificación en Colombia. *Semestre Económico*, 5(8), 1–14.
- Requena-Santos, F. (1989). El Concepto de Red Social. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas REIS*, 48(89), 137–152. <http://doi.org/10.2307/40183465>
- Rius, A. (2017). La red de economía feminista de Madrid como experiencia concreta y situada de fortalecimiento de las demandas feministas dentro de la economía social y solidaria. *Dossieres EsF. El Enfoque de Género En La Economía Social Y Solidaria: Aportes de La Economía Feminista*. Madrid: Economistas sin Fronteras.
- Rivera, H. A., & Malaver, M. N. (2006). La importancia de la prospectiva en la sociedad. *Revista Universidad & Empresa*, 5(10), 257–270.
- Rivoir, A. L. (1999). Redes Sociales: ¿Instrumento metodológico o categoría sociológica? *Revista de Ciencias Sociales*, 15, 49–59. Retrieved from [http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/articulo\\_redes.pdf](http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/articulo_redes.pdf)

- Rodríguez, M. (1994). El ministerio del ambiente: génesis, estructura y proyecciones. In M. Rodríguez (Ed.), *La política ambiental de fin de siglo: una agenda para Colombia* (pp. 44–93). Bogotá D.C: Ministerio del medio ambiente.
- Ruiz, D., & Del Cairo, C. (2016). Los debates del giro ontológico en torno al naturalismo moderno. *Revista de Estudios Sociales*, 55(13), 193–204.
- Saavedra, R., Castro, L., Restrepo, O., & Rojas, A. (2001). *Planificación del desarrollo* (2nd ed.). Bogotá D.C.: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Saltos, N. (2014). ¿Los condenados del capital? Rentismo, reprimarización y extractivismo. In J. Estrada (Ed.), *América Latina en medio de la crisis mundial. Trayectorias nacionales y tendencias regionales* (pp. 71–86). Bogotá D.C: Clacso- Universidad Nacional de Colombia.
- Sandoval, C. (2014). *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Sanz, L. (2003). Análisis de redes sociales : o cómo representar las estructuras sociales subyacentes. *Apuntes de Ciencia Y Tecnología*, (7), 21–29. <http://doi.org/10.1007/s10588-006-7084-x>
- Scharmer, O. (2008). *Theory U: Leading from the Future as it Emerges*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Schumpeter, J. A. (2003). *Capitalism, socialism & democracy*. New York: Routledge.
- Seijo, C. (2009). Los valores desde las principales teorías axiológicas: Cualidades apriorísticas e independientes de las cosas y los actos humanos. *Clio América*, 3(6), 152–164.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. New York: Random House Inc.
- Sierra, N. (2011). Los “gobiernos progresistas” de América Latina. La avanzada del posneoliberalismo. *Aportes Andinos. Revista Electrónica de Derechos Humanos*, (29), 1–17.
- Sousa Santos, B. (2011). Epistemologías del Sur. *Utopía Y Praxis Latinoamericana*, 54(54), 17–39.
- Tarride, M. (1995). Complejidad y sistemas complejos. *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*, 2(1), 46–66. <http://doi.org/10.1590/S0104-59701995000200004>
- Tauber, F. (2011). El desarrollo y su planificación. Evolución del concepto y su influencia en procesos urbanos endógenos , sustentables y participativos ABSTRACT : *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 5(6), 85–94. Retrieved from [http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/12501/1/05\\_06\\_FernandoTauber.pdf](http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/12501/1/05_06_FernandoTauber.pdf)
- Tezanos, S., & Quiñones, A. (2013). Desarrollo humano. In S. Tezanos (Ed.), *Manuales sobre cooperación y desarrollo. Desarrollo humano , pobreza y desigualdades* (pp. 11–55). Santander: Universidad de Cantabria.

- Thomassen, J. (2007). Democratic Values. In R. J. Dalton & H. D. Klingemann (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Behavior* (pp. 418–436). Oxford: Oxford University Press. <http://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199270125.003.002>
- Tonkinwise, C. (2015). Design for Transitions - From and To What? *Critical Design / Critical Futures Article*. Retrieved from [http://digitalcommons.risd.edu/critical\\_futures\\_symposium\\_articles/5/?utm\\_source=digitalcommons.risd.edu%2Fcritical\\_futures\\_symposium\\_articles%2F5&utm\\_medium=PDF&utm\\_campaign=PDFCoverPages](http://digitalcommons.risd.edu/critical_futures_symposium_articles/5/?utm_source=digitalcommons.risd.edu%2Fcritical_futures_symposium_articles%2F5&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages)
- Torres, M. C. (1999). Planeación y desarrollo territorial, metodología para su diseño. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (3), 141–158.
- Unceta, K. (2014). Desarrollo alternativo , alternativas al desarrollo y buen vivir : elementos para el debate. *Papeles de Relaciones Ecosociales Y Cambio Global*, 128(15), 29–38.
- UNESCO. (2005). *Towards Knowledge Societies*. Paris: UNESCO Publishing.
- UNESCO. (2013). *Informe mundial sobre Ciencias Sociales . Cambios ambientales globales*. Paris.
- Vallejo, L., & Fuentes, H. (2006). De la planeación normativa a la participativa en Colombia : una aproximación al caso del manejo de los recursos ambientales. *Apuntes Del CENES*, 1(1), 99–118.
- van Dijk, T. a. (1989). Structures of discourse and structures of power. *Communication Yearbook 12*, 18–59. Retrieved from <http://www.discourses.org/OldArticles/Structures of discourse and structures of power.pdf>
- Vanhulst, J., & Beling, A. E. (2013). Buen vivir: la irrupción de América Latina en el campo gravitacional del desarrollo sostenible. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 21, 1–14. Retrieved from [https://www.academia.edu/5810770/Buen\\_Vivir\\_Irrupcion\\_de\\_America\\_Latina\\_en\\_el\\_campo\\_gravitacional\\_del\\_Desarrollo\\_Sostenible](https://www.academia.edu/5810770/Buen_Vivir_Irrupcion_de_America_Latina_en_el_campo_gravitacional_del_Desarrollo_Sostenible)
- Vargas, J. C. (2009). La perspectiva decolonial y sus posibles contribuciones a la construcción de Otra economía. *Otra Economía*, 3(4), 46–65. Retrieved from [www.riless.org/otraeconomia](http://www.riless.org/otraeconomia)
- Vargas, J. G. (2007). Liberalismo, Neoliberalismo y Postneoliberalismo. *Revista Mad*, (17), 66–89.
- Velásquez, F. E., & González, E. (2010). *La planeación participativa, el sistema nacional de planeación y los presupuestos participativos en Colombia*. Bogotá D.C.
- Vergara, J. C., Fontalvo, T. J., & Maza, F. (2010). La planeación por escenarios : Revisión de conceptos y propuestas metodológicas. *Prospect*, Vol.8(No.2), 21–29. Retrieved from <http://altekio.es/wordpress/wp-content/uploads/2013/12/Dialnet-LaPlaneacionPorEscenariosRevisionDeConceptosYPropu-3634575.pdf>
- Wallerstein, I. (2005). *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción*. México D.F: Siglo XXI.

- Walsh, C. (2005). Interculturalidad, conocimientos y decolonialidad. *Signo Y Pensamiento*, 46(24), 39–50.
- World Bank. (2002). *Constructing Knowledge Societies : New Challenges for Tertiary Education*. Washington D.C: World Bank.
- World Commission on Environment and Development. (1987). *Our common future*. Oslo.
- World Economic Forum. (2017). *The Global Risks Report 2017*. Geneva: World Economic Forum.
- Zahedi, K., & Gudynas, E. (2008). Ética y desarrollo sostenible. América Latina frente al debate internacional. In M. Gottbacher & S. Lucatello (Eds.), *Reflexiones sobre la ética y la cooperación internacional para el desarrollo: los retos del siglo XXI* (pp. 273–292). México D.F: Instituto Mora.
- Zapata, R. (2013). *The three strands of intercultural policies : a comprehensive view. A critical review of Bouchard and Cantle recent books on interculturalism* (Gritum. Working Paper Series No. 17). Barcelona.