



- Capítulo 3 -

Simulador para la elaboración y seguimiento de un Plan de Desarrollo municipal

Autores

- **Jimmy Alejandro Escobar Castro.** Es Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); Especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos y candidato a Magíster en Gobierno y Política Pública de la Universidad Externado. Tiene más de 12 años de experiencia en cargos públicos de coordinación y ejecución de políticas públicas, en el nivel nacional y territorial de la rama ejecutiva del poder público. Ha permanecido vinculado al sector educativo desde hace tres años. En la actualidad, hace parte del equipo de docentes del programa de Administración Pública en el Politécnico Grancolombiano.
Correspondencia: jaescobar@poligran.edu.co

- **Eduardo Prada Velásquez.** Es Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos del Instituto de Estudios Superiores de América Latina (IHEAL), del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo (IAED) de la Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo y la Universidad Externado de Colombia. Es candidato a Doctor en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Tiene experiencia de más de 15 años en el campo de la Administración Pública, la docencia e investigación universitaria. Ha desempeñado labores relacionadas con el desarrollo territorial, desarrollo organizacional, interventoría de recursos de regalías, análisis y diseños de políticas públicas de educación superior, función pública y de financiación de la educación superior pública, entre otras. Actualmente es asesor del Ministerio de Educación Nacional en el tema de financiación de la educación superior pública. *Correspondencia: eduardoprada Velasquez@yahoo.com*

Resumen

Dentro de las herramientas de la institucionalidad nacional orientadas a lograr un impulso en materia de desarrollo territorial, los planes de desarrollo cuentan con un espacio de relevancia primordial. Se consideran el instrumento de planificación que orienta las acciones de las administraciones departamentales, distritales y municipales durante cada período de gobierno. Allí se visibilizan la visión, los programas, proyectos y metas de desarrollo asociados a los recursos públicos que se ejecutarán durante cada administración. Dicho en otras palabras, los planes de desarrollo son formalmente las expresiones metódicas del panorama a adelantar por medio de políticas públicas en cada gobierno que inicia.

Por su naturaleza, tanto para su formulación como para su ejecución y seguimiento, los planes de desarrollo involucran diversas disciplinas o campos de conocimiento que en su conjugación tienen el potencial de ofrecer soluciones confiables y sostenibles. No obstante, su presencia dentro de los instrumentos de planeación del sector público tiende a convertirlos en un formalismo o trámite que las administraciones no relacionan de manera consistente con la evolución de cada gobierno. Es así como después de formulados y aprobados resulta compleja la relación del avance de los gobiernos con lo que se anuncia

en los planes de desarrollo. Si bien se considera que las iniciativas más importantes están expresadas en el documento, no se acude tanto al mismo como se esperaría para lograr mecanismos efectivos de seguimiento o ajuste.

Dado lo anterior, un simulador sobre procesos de formulación de los planes de desarrollo y abordado en el marco de la formación en administración pública resulta ser un valor agregado considerable. Permite pasar de la perspectiva teórica sobre planeación territorial y programación financiera a la materialización de ambos y más campos en la mecánica de gestión de la administración pública. Relaciona normas, recursos, niveles y competencias de gobierno, el ciclo presupuestal, contratación pública, entre otras varias temáticas.

El presente simulador, busca hacer una aproximación sobre supuestos de realidad al proceso que conduce a la formulación de un plan de desarrollo. En ese sentido se encuentra más cerca de la visión práctica de su realización que aquella que pudiera llamarse teórico o magistral. Si bien los hechos reales suelen superar cualquier previsión el montaje en clave de roles, etapas de elaboración, de aprobación, su conexión con otros instrumentos de planeación territorial o financiera, entre otros, constituye un buen abre bocas a la que será la realidad profesional de varios de nuestros graduados en materia de desarrollo territorial.

Palabras clave

Desarrollo territorial, planeación, gasto público, competencias territoriales, finanzas territoriales, ciclo presupuestal, proyectos de desarrollo, políticas públicas.

Introducción

Una de las ideas principales de la obra de Weber (2002) es que el Estado funciona dentro del tipo de dominación legal, que descansa en la validez de un conjunto de ideas. Se puede citar:

1. Que todo derecho, "pactado" u "otorgado", puede ser establecido de modo racional con arreglo a fines o racional con arreglo a valores (o ambas cosas), con la pretensión de ser respetado, por lo menos, por los miembros de la asociación; y también regularmente por aquellas personas que dentro del

ámbito de poder de la asociación (en las territoriales: dentro de su dominio territorial) realicen acciones sociales o entren en relaciones sociales declaradas importantes por la asociación” (Weber, 2002, p. 173).

Del anterior extracto es posible concluir que los mecanismos del actual Estado de derecho se basan en actuaciones que buscan objetivos. En palabras de Weber: “con arreglo a fines”. Uno de los más preponderantes mecanismos de operación contemporánea del Estado, son las políticas públicas. Son una agrupación de actividades, objetivos, recursos, mecanismos de seguimiento, normas, reglamentaciones, entre otros, con los que se pretende hacer realidad las estrategias, que a su vez procuran alcanzar objetivos específicos.

La herramienta principal de la institucionalidad colombiana, que sirve como marco al diseño, implementación, evaluación y ajuste de las políticas públicas, es el plan de desarrollo. Este plan es reglamentado mediante la Ley 152 de 1994; su diseño, ejecución, seguimiento y ajuste involucra a toda la institucionalidad disponible, mayoritariamente en el poder ejecutivo. Su existencia tiene como trasfondo, no solo la perspectiva teórica de la planeación estratégica sino (en términos operativos) la función de planeación. Función regulada constitucionalmente a partir de 1991, como se ve a continuación:

“(…) El artículo 151 de la Constitución Política radicó en cabeza del Congreso de la República la función de expedir una ley orgánica para establecer “las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Plan general de desarrollo”; el artículo 339 dispuso que habría “un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional”; los artículos 340 y 341, crearon el Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación y establecieron el procedimiento general de aprobación de la ley del PND, identificando la participación activa de las autoridades de planeación, las entidades territoriales y el Consejo Superior de la Judicatura; y el artículo 342 relacionó las materias reguladas por la ley orgánica, temática dentro de la cual se incluyen los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y los mecanismos apropiados para su armonización y sujeción con los presupuestos oficiales” (DNP, 2018a, p.17).

Gracias a la Ley 152 de 1994 quedó establecido que los planes de desarrollo tienen expresión en los diferentes niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal) y que su aprobación implica un procedimiento, que no finaliza con su sanción, sino que se extiende al proceso de implementación y evaluación.

La herramienta que se presenta es un simulador sobre el proceso de elaboración de un plan de desarrollo del orden municipal. Se busca principalmente acercar al estudiante a un escenario con pretensiones de realidad que sirva de preparación para la posterior actividad profesional, que enfrente directa o indirectamente al graduado con la temática de los planes de desarrollo.

Su desarrollo se fundamenta en la metodología de Aprendizaje Basado en Escenarios (ABE). En términos generales, se crean situaciones de hipotética realidad para que el estudiante genere las actividades, acciones, productos o hechos que el proceso reclama; de modo que vaya creando, o consolidando las competencias del saber, del hacer o del ser que se buscan mediante la materia del Planeación del Desarrollo, del programa de Administración Pública.

Marco teórico

Problemática que atiende

En temas de gobierno o administración pública es común el cuestionamiento sobre el desarrollo de los niveles de gobierno (nacional, intermedio-departamental, o local-municipal en Colombia) y su impacto en el crecimiento, evolución y mejora de las condiciones de vida de los habitantes. Se sabe que las grandes agrupaciones de personas suelen constituir polos de desarrollo y un abanico de posibilidades considerable para quienes buscan oportunidades. En ese sentido se puede entender el inocultable, acelerado y desordenado proceso de urbanización que ha experimentado un país como Colombia, que además ha sido intensificado con los hechos de violencia estructural.

Como resultado de lo anterior, el caso colombiano muestra una distribución desigual de la población en el territorio. La región occidental del país se encuentra densamente poblada mientras que la región oriental presenta escasa población. En los Llanos Orientales de la Orinoquía y en la Amazonía colombiana (42% del espacio nacional) habita sólo el 2% de la población del país. Por otro lado, en la Región Caribe, la población se concentra en la franja litoral comprendida entre Montería y Santa Marta; y en el eje del Río Magdalena, a su vez, la Depresión Momposina ofrece sabanas medianamente pobladas y patrones de poblamiento lineal en las zonas ribereñas e inundables de los ríos más importantes (Sinú, San Jorge, Cauca, Magdalena, Cesar, Lebrija). Por su parte, en la Región Pacífica, se observan tres zonas de poblamiento: Urabá, zona de colonización impulsada por la dinámica productiva (banano,

plátano, palma africana); la zona chochoana, con poblamiento ribereño desde la época de la Colonia en los valles de los ríos Atrato y San Juan; y la zona sur, en donde sobresalen los puertos de Buenaventura y Tumaco (Castillo, 2013).

La anterior dinámica resulta en que la actualidad colombiana presenta 5 departamentos con entre 2 y 7 millones de habitantes, mientras que los 27 restantes están por debajo de los 2 millones. Esta tendencia tiene como contrapartida que las mejores coberturas en servicios públicos y sociales, las menores estadísticas en desempleo, las mayores acumulaciones de infraestructura (entre otras variables), parecen tener una relación positiva con las mayores cantidades de habitantes.

El reto para las instancias de gobierno y para la administración pública, es lograr diseñar y ejecutar políticas públicas que redunden en mejores condiciones de vida de las personas y resulten en el eficaz incentivo a las economías regionales. Ello de manera que el crecimiento resulte ser un conjunto integrado por fuerzas públicas y privadas que no implique mayor esfuerzo para una parte que para la otra.

En Colombia estas políticas públicas suelen ser enmarcadas por los Planes de desarrollo, que se entienden como un instrumento de planificación

(...) que orienta las acciones de las administraciones departamentales, distritales y municipales durante un período de gobierno. En este se determina la visión, los programas, proyectos y metas de desarrollo asociados a los recursos públicos que ejecutarán durante los próximos 4 años (DNP, 2018b).

Como se ve, los planes de desarrollo representan la combinación de dos asuntos de relevancia en la administración pública colombiana: la descentralización, entendida como acercar el gobierno a las comunidades asentadas en los territorios; y la planeación, que significa la determinación metódica de las necesidades y las políticas públicas con las que se busca transformar los problemas públicos hallados.

Lo anterior tiene expresión en los desarrollos institucionales formales logrados. Es así como en el Estatuto de la Administración Pública (Ley 489 de 1998) se menciona la descentralización como un principio, al respecto se dice:

"(...) el Gobierno será especialmente cuidadoso en el cumplimiento de los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales. En consecuencia, procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la

administración siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación. Igualmente al interior de las entidades nacionales descentralizadas el gobierno velará porque se establezcan disposiciones de delegación y desconcentración de funciones, de modo tal que sin perjuicio del necesario control administrativo los funcionarios regionales de tales entidades posean y ejerzan efectivas facultades de ejecución presupuestal, ordenación del gasto, contratación y nominación, así como de formulación de los anteproyectos de presupuesto anual de la respectiva entidad para la región sobre la cual ejercen su función (Congreso de Colombia, 1998).

Por su parte, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994), contempla como uno algunos de sus principios generales el desarrollo armónico de las regiones. El cual es entendido como la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones. En lo que se refiere al proceso de planeación. Se refiere a la necesidad de que el plan de desarrollo establezca los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua; en la que se tendrán presente actividades como la formulación, la aprobación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación.

Por lo anterior, los planes de desarrollo representan un elemento de importancia en la medida en que son el espacio de expresión de las políticas públicas; después de un proceso metódico de diagnóstico, propuesta, ejecución, evaluación y ajuste de estos. En ese sentido, integran los mundos de la elaboración de la política pública y de su ejecución; es decir, el Estado en acción, que es la manera como algunos teóricos definen a las políticas públicas. Como se ve, por su naturaleza son elementos primordiales en la concatenación de acciones desde el gobierno central y su extensión hacia los gobiernos locales. Se trata de un vehículo común de los diferentes niveles de gobierno en aras de superar los problemas sociales.

Planeación estratégica como marco de los planes de desarrollo

Con Planeación estratégica se hace referencia a la definición sistemática de cursos de acción organizados según asignación de recursos, objetivos, indicadores de medición y evaluación y tiempos de cumplimiento; que en conjunto responden a una visión de futuro que se busca lograr. Para Armijo (2011), quien utiliza la expresión “Planificación estratégica”, que consiste:

(...) en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos. Desde esta perspectiva la PE es una herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones públicas.

A partir de un diagnóstico de la situación actual (a través del análisis de brechas institucionales), la Planificación Estratégica establece cuales son las acciones que se tomarán para llegar a un “futuro deseado”, el cual puede estar referido al mediano o largo plazo (Armijo, 2011).

Como estructura general se puede sostener que la planeación estratégica, más allá de las variaciones internas que expresa, se basa en la idea de perseguir un escenario objetivo al que se pretende llegar mediante el diagnóstico de la situación actual y de la organización de los recursos disponibles, amparados por un mecanismo de seguimiento y ajuste continuo.

Por su naturaleza, tiene expresión en el campo de la administración de los recursos financieros en la llamada Planificación Presupuestal. Por esta razón, se observa a la planificación como uno de los principios dentro del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Presidencia de Colombia, 1996). Es un hecho que es necesario tener presente en el ámbito del sector público colombiano porque, más allá de las válidas objeciones, es claro el esfuerzo institucional por lograr un sistema de planeación que integre (además del sistema administrativo) a los niveles de gobierno y las entidades públicas. Esta relación dentro del campo de la planeación estratégica (de las acciones a realizar y los recursos necesarios para adelantarlas) reviste especial importancia porque debería conducir a la generación de valor público. El valor público es entendido como el conjunto de deseos y percepciones de las personas, que deben tener oferta efectiva por parte de agentes públicos; que a su vez deben asegurar una asignación equitativa y eficiente de sus servicios en la sociedad. Lo anterior con el objetivo de transformar las situaciones o realidades que resulten inaceptables (Moore, 1998).

Los planes de desarrollo representan la herramienta insignia de la planeación estratégica colombiana, en la medida que logran conjugar la expresión del Estado en acción; enfocado hacia la consecución de objetivos que tienen como antecedente una revisión diagnóstica. Es por ello, que la mencionada Ley 152 de 1994 sostiene dentro de sus propósitos:

(...) Establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el capítulo 2o. del título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación (Congreso de Colombia, 1994).

La norma señala también (artículos 4 a 7) que el Plan Nacional de Desarrollo estará conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. La parte general estará compuesta por:

- a. Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales;
- b. Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos;
- c. Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido;
- d. El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes (Congreso de Colombia, 1994).

Por otro lado, la Ley 152 de 1994 señala el contenido del plan de Inversiones de las entidades públicas del orden nacional, en los siguientes términos:

- a. La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público;

- b. La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión;
- c. Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general;
- d. La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución (Congreso de Colombia, 1994).

Esa misma lógica de comunión de las acciones a realizar y los recursos con que se apalancarán las mismas, gobierna la estructura de los planes de desarrollo territorial. Estos planes, según el artículo 31 de la Ley 152 de 1994, deben estar conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo. Y de acuerdo con las directrices del Departamento Nacional de Planeación deberán tener como mínimo una parte diagnóstica, y una parte estratégica acompañada de un plan plurianual de inversiones (DNP, 2018b).

Como se puede apreciar, la institucionalidad colombiana ha logrado consolidar un proceso que (partiendo de la perspectiva teórica de la planeación estratégica) se concreta en medidas, normas, instrumentos, herramientas y demás; que tienen por objeto lograr una mecánica estatal coordinada en función de objetivos, recursos y plazos. Los mismos regularmente suelen conjugarse en los periodos de cada nueva administración, y en términos ejecutivos se materializa en los planes de desarrollo.

Objetivo

El presente simulador tiene por objetivo ofrecer al estudiante un ejercicio aproximado de la preparación de los planes de desarrollo, involucrando a su vez la secuencia o mecánica institucional que se activa para su aprobación. Por lo anterior, su desarrollo implica que el estudiante conozca la normatividad asociada, las competencias de los diferentes niveles de gobierno, el ciclo presupuestal, la dinámica de la contratación pública, el campo de los proyectos de desarrollo, entre otros asuntos o aspectos. Su desarrollo se da sobre la dinámica de la asunción de roles, en la que se otorga al estudiante la hipotética tarea de ser parte determinante en la preparación de este, bien como integrante de la administración o bien como un consultor a cargo de asesorar en la tarea a la administración.

Con el desarrollo del presente simulador se espera lograr que el estudiante dimensione de manera verosímil la importancia de los planes de desarrollo, su conexión con los ejercicios democráticos de aproximación directa a las necesidades o percepciones de las comunidades, la pertinencia de los ejercicios idóneos de diseño e implementación de las políticas públicas, la relevancia de los gobiernos llamados territoriales (departamentales o municipales) y su necesaria coordinación con el poder central.

Es claro que para los graduados en administración pública el ejercicio profesional muestra la distancia entre la teoría y la práctica, la manera como los supuestos formales se ven afectados, modificados o tergiversados por un conjunto de realidades sobre las que poco se trata en la etapa de estudios. Esperamos que el presente simulador logre morigerar esas distancias y preparar de una manera más consistente a los estudiantes.

Antecedentes

Antes de empezar el diseño de la herramienta, se realizó un análisis de la oferta de instrumentos similares tanto a nivel nacional como internacional. Se concluye a continuación:

A pesar de que existe una oferta considerable de documentos e instrumentos relacionados con el diseño, ejecución, evaluación y ajuste de los planes de desarrollo, especialmente en el sitio web del Departamento Nacional de Planeación (DNP)¹, se trata de documentos que en ninguno de los casos pretenden simular toda la gestión alrededor de los mismos. De hecho, el portal territorial permite ingresar solo a personas acreditadas como integrantes de la administración de cualquiera de las entidades territoriales. Por ello, se puede decir que no existe una alternativa de aproximación al ciclo imbricado en los planes de desarrollo abierto a la ciudadanía y, en consecuencia, mucho menos con perspectiva académica.

Si bien la oferta institucional en torno a los planes de desarrollo se concreta en las mesas o talleres que se recomienda hacer en pleno proceso de diseño (con el fin de recoger de viva voz las necesidades de las comunidades), o bien en las sesiones de rendición de cuentas (en las que se observa la evolución de los logros en torno a lo indicado en los planes de desarrollo), la realidad resulta en que las actividades vinculadas con la preparación, desarrollo, evaluación

¹ El DNP cuenta con un portal especializado en temas territoriales

y ajuste en su integralidad corresponden a las instancias de gobierno. Por lo anterior, el instrumento que se pretende presentar resulta ser una novedad en la materia, así tenga un perfil meramente académico, es decir, en el marco de un proceso educativo que conduce a titulación profesional.

Estrategia de aprendizaje

Para el desarrollo del software se tuvieron en cuenta los postulados teóricos sobre Aprendizaje Basado en Escenarios (ABE). Para Colvin (2008), es un tipo de instrucción de tipo inductivo diseñado para aligerar la adquisición de conocimiento del estudiante. Lo anterior, mediante la mejor aproximación posible a situaciones de experiencia o práctica; concediéndole al mismo el papel de actor que enfrentado a situaciones similares a la realidad.

De este modo, el estudiante genera competencias de contextualización y aplicación de los contenidos abordados durante el proceso pedagógico. De acuerdo con Schank y Cleary (1995) y Schank y Saunders (1997) con el ABE se depende menos de la adquisición de conocimiento magistral y en aula, y se pasa a una modalidad de “aprender haciendo”. Con la expresión “aprender haciendo” se hace referencia al proceso de involucrar a los estudiantes, conservando su interés y motivándolos en su proceso de aprendizaje.

Por su parte, Naidu y colegas (2005) sostienen que el ABE es un diseño pedagógico en el que un escenario auténtico o artificial es la base de los aprendizajes, la enseñanza y las actividades de evaluación. En este marco resulta que los escenarios problemáticos sirven de parte fundamental de todo el proceso pedagógico.

En esta estrategia de aprendizaje, sostiene Naidu (2004), las mejores circunstancias son las que se aproximan tanto como sea posible la realidad, en la medida que es viable que sinteticen de mejor modo la complejidad requerida para valorar competencias, habilidades y conocimientos.

De acuerdo con este enfoque pedagógico (de tipo teórico-práctico), el acercamiento a supuestos de realidad está en capacidad de generar las competencias que persigue desarrollar la asignatura Planeación del Desarrollo, dentro de las cuales se puede mencionar:

Analizar en la práctica la forma como se elabora y ejecuta un plan de desarrollo en relación con su parte general o Plan estratégico, en términos de la

definición de objetivos, metas, programas y subprogramas, así como en lo relacionado con el plan de inversiones.

Lo anterior debido a que con el simulador se presentan escenarios que imitan situaciones de realidad regularmente experimentadas en el proceso de diseño o formulación de un plan de desarrollo, logrando que el estudiante se acerque al ejercicio concreto que posiblemente tendrá que enfrentar en su ejercicio profesional.

Por otro lado, el simulador ofrece la posibilidad de generar competencias enfocadas al hacer, tal y como está establecido para la materia de Planeación del Desarrollo, que expone en su sílabo:

Articular la ejecución del plan de desarrollo con los demás instrumentos de planeación que debe utilizar un municipio para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones.

Es claro que la estrategia de aprendizaje para el simulador del plan de desarrollo cumple las fases establecidas por Cañón (2017) para el aprendizaje basado en escenarios, por estas razones:

1. Se ofrece información relevante para la contextualización del estudiante sobre la situación en la que asume el rol y el momento en el que se encuentra el país y el gobierno, al que apoyará en la toma de decisiones.
2. Se presentan documentos de planeación involucrados con las temáticas inherentes a los planes de desarrollo, como lo son los Planes de Ordenamiento Territorial, los Marco Fiscales de Mediano Plazo, o lo Programas de Gobierno.
3. Se exponen escenarios de participación ciudadana en los que el estudiante podrá detectar las situaciones socialmente problemáticas o los problemas sociales con los que estará en posibilidad de construir un diagnóstico de los diferentes sectores.
4. Finalmente, sobre la base de los diagnósticos mencionados anteriormente, el estudiante estará en posibilidad de diseñar las estrategias de intervención que se plasmarán en el Plan de Desarrollo, mediante las políticas públicas, programas y proyectos que encuentre pertinentes.

Modelo para la simulación

Como se indicó, el presente simulador se enmarca en el sustento teórico de la planeación estratégica. La planeación estratégica entendida como la definición sistemática de cursos de acción organizados según asignación de recursos, objetivos, indicadores de medición y evaluación y tiempos de cumplimiento; que en conjunto responden a una visión de futuro que se busca lograr.

De acuerdo con lo que se explicó anteriormente para Armijo (2009) la planificación estratégica”, consiste en:

(...) en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos. Desde esta perspectiva la PE es una herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones públicas.

Esta definición de cursos de acción (en respuesta a diagnósticos correspondientemente preparados) representa la pretensión de lograr o consolidar situaciones objetivo. Es decir, lograr transformaciones o estados de las cosas pretendidas, algo claramente coincidente con el espíritu que inspira a la Ley 152 de 1994. Por ello, la norma considera en su Artículo 3 que los principios generales que deben regir las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales en materia de planeación son:

- a. Autonomía.** La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente Ley orgánica;
- b. Ordenación de competencias.** En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad;
- c. Coordinación.** Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo;

- d. Consistencia.** Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad. Se deberá garantizar su consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- e. Prioridad del gasto público social.** Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación;
- f. Continuidad.** Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquéllos tengan cabal culminación;
- g. Participación.** Durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la presente Ley;
- h. Sustentabilidad Ambiental.** Para posibilitar un desarrollo socioeconómico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental;
- i. Desarrollo armónico de las regiones.** Los planes de desarrollo propenderán por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones;

- j. Proceso de planeación.** El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación;
- k. Eficiencia.** Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva;
- l. Viabilidad.** Las estrategias programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según, las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder;
- m. Coherencia.** Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en este;
- n. Conformación de los planes de desarrollo.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Nacional, los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial estarán conformados por una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo. Para efectos de la elaboración de los planes de inversión y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad en su elaboración, la Nación y las entidades territoriales deberán en <sic> mantener actualizados bancos de programas y de proyectos (Congreso de Colombia, 1994).

Como se puede concluir, la institucionalidad colombiana materializa en los planes de desarrollo preceptos teóricos de planeación estratégica. En este punto es necesario aclarar que como es normal en la mecánica del Estado, la planeación implica la participación de otros ámbitos de acción y de sus normas, como son los casos de presupuesto público (Decreto 111 de 1996), contratación pública (Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007), servicios públicos (Ley 142 de 1994), entre otros, que también serán señalados en la medida que resulte necesario en el desarrollo del simulador.

Desarrollo de la experiencia de aprendizaje

Para el desarrollo del software de simulación se estableció el marco de referencia que permitiera atender las necesidades de innovación pedagógica y las ventanas de oportunidad. Se seleccionaron los módulos del programa que comprenden la temática de la planeación para el desarrollo y de administración y desarrollo territorial, por su alto valor y su facilidad de elaborar análisis tanto cuantitativos como cualitativos.

Se determinó entre el equipo de desarrollo el alcance de la simulación para facilitar el proceso de producción y posteriormente del pedagógico. Se estableció que el marco de acción para el desarrollo del simulador sería el del sistema de planeación para el desarrollo que está reglamentado por la Ley 152 y se adoptaron las buenas prácticas ofrecidas por el Departamento Nacional de Planeación (quien es la entidad encargada en generar la política de planeación para el país). Posteriormente se delimitó a la formulación del plan de desarrollo para un municipio “tipo” de quinta y sexta categoría², por varias razones, entre las que se encuentran: el principal foco de atención que se demanda de la academia (hablando de desarrollo) se centra en lograrlo de forma endógena y sostenible desde los territorios que componen la República de Colombia. En la división político-administrativa del territorio y especialmente la municipal, de los 1.100 que existen en el país aproximadamente, 1004 se encuentran en la categorización mencionada. Además, suelen ser municipios que cuentan con la mayor precariedad y baja capacidad para solventar las necesidades y solucionar las problemáticas para encaminarse en las vías del desarrollo. Finalmente, el alcance de la herramienta pedagógica, tanto en tiempo de desarrollo como de trabajo en clase, no permite que se trabaje la dimensión global del plan nacional de desarrollo.

Las sesiones de trabajo se orientaron a la sincronización del concepto pedagógico de los contenidos y el del uso de la herramienta pedagógica. Para ello se decidió emplear el esquema de escenarios, que sería concordante con las estrategias de aprendizaje basado en casos y basado en escenarios. Estas estrategias resultaron ideales para el estudio de la planeación para el desarrollo y, específicamente, de la herramienta del plan de desarrollo municipal.

² Categorización establecida por la Ley 617 de 2000 para establecer límites fiscales y normas de saneamiento territorial en las finanzas públicas territoriales.

Resultados obtenidos

El diseño se centró en desarrollar un simulador con el que los estudiantes se involucren de manera activa, individual o colectivamente, en la preparación de un plan de desarrollo municipal. En su desarrollo contarán con el apoyo de un experto en la temática que asesorará en la medida de lo posible sus decisiones; o bien, orientará con su conocimiento y experiencia las mismas. Lo anterior de manera que el objetivo de “aprender haciendo” logre situaciones controladas de frustración ante el error y su consecuente reproceso, que no significa de ningún modo la aprobación irrestricta de todo lo ejecutado.

Sobre la base de una supuesta realidad municipal, expresada en diferentes documentos creados por la institucionalidad colombiana, el estudiante podrá generar un diagnóstico al que responderá con una propuesta estratégica, traducida en políticas públicas. En el proceso deberá enfrentar las realidades de la gestión pública en los territorios, su campo de competencias, las normas principales y demás hechos que lo pondrán en un rol difícil de lograr en un proceso educativo exclusivamente catedrático.

El simulador del proceso de elaboración de un plan de desarrollo resulta ser una herramienta dentro de la vanguardia en la materia, del que se espera un eficaz proceso de aprendizaje en favor de los estudiantes; con el que se morigere la profunda y rotunda distancia entre la educación y su aplicación en el ejercicio profesional, que tanto afecta a los egresados en sus inicios.

Conclusiones

El simulador del proceso de elaboración de un plan de desarrollo municipal ofrece al estudiante una oportunidad de generar competencias del saber, del hacer y del ser relacionadas con el ejercicio de la administración pública; y puntualmente, con la temática de los planes de desarrollo, como expresión preponderante de las políticas públicas, como el Estado en acción.

Gracias a su ejecución la herramienta permite presentar al estudiante relaciones, choques, cuellos de botella, posibilidades o dificultades que un tratamiento catedrático puede llegar a eludir; con miras a lograr mayor profundidad en un campo de conocimiento. Su aproximación a la realidad ofrece circunstancias de las que se puede predicar mayor veracidad y que, con seguridad, dotarán al estudiante de mejores y más sólidas competencias para su ejercicio profesional.

Una de las conclusiones principales que debería ofrecer un programa de Administración Pública a sus alumnos es que, existen permanente relaciones y procedimientos, una mecánica del Estado como dinámica de su actuación; que es necesaria tener presente para poderse desenvolver de mejor manera dentro de sus límites y con mejores resultados.

Referencias bibliográficas

- Armijo, M. (2009). Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público (Versión preliminar). https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/38453/manual_planificacion_estragetica.pdf
- Armijo, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. *Serie Manuales No. 69*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/504/06%20Planificacion%20y%20indicadores_ILPES.pdf?sequence=1
- Cañón, J. (2017). Qué es el Aprendizaje Basado en Escenarios (ABE). <https://www.javiercanon.com/2017/07/que-es-aprendizaje-basado-escenarios-abe.html>
- Castillo, F. (2013). *Distribución de la población urbana y rural colombiana*. Cali. Institución Educativa la Anunciación. <http://gradooctavo-2.blogspot.com/2013/04/>
- Colvin, R. (2008). Learning by Viewing versus Learning by doing: Evidence-based Guidelines for Principled Learning Environments. *Performance Improvement*, 47(9), 5-13.
- Congreso de Colombia. (28 de octubre de 1993). Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. [Ley 80 de 1993]. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html
- Congreso de Colombia. (11 de julio de 1994). Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. [Ley 142 de 1994]. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0142_1994.html

- Congreso de Colombia. (15 de julio de 1994). Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. [Ley 152 de 1994]. <http://www.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=327>
- Congreso de Colombia. (29 de diciembre de 1998). Estatuto de la Administración Pública. [Ley 489 de 1998]. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html
- Congreso de la República. (6 de octubre de 2000). Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. [Ley 617 de 2000]. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0617_2000.html
- Congreso de Colombia. (17 de julio de 2007). Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos. [Ley 1150 de 2007]. https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3656_documento.pdf
- Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). 2da. Ed. Legis.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP -. (2018a). Aspectos Constitucionales y Procedimentales del Plan Nacional de Desarrollo. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Aspectos%20constitucionales%20y%20procedimentales%20del%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación - DNP -. (2018b). Manual para la formulación de planes de desarrollo de las entidades territoriales. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/Home/RecomendadosDetDoc?detalleId=15>
- Moore, H. M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Ed. Paidós Ibérica.
- Naidu, S. (2004). Learning Design as an Indicator of Quality in Teacher Education. En K. Rama y M. Menon (Eds.), *Innovations in Teacher Education - International Practices for Quality Assurance* (pp. 65-76). NAAC.

Naidu, S., Menon, M., Gunawardena, C., Lekamge, D. y Karunanayaka, S. (9 a 11 de noviembre de 2005). Quality teaching and learning in the Master of Arts in Teacher Education (MATE-International) Program at the Open University of Sri Lanka. En A. Foster (Presidencia), *Biennial Conference of the Open and Distance Learning Association of Australia* (ODLAA), Adelaida, Australia.

Presidencia de Colombia. (15 de enero de 1996). Estatuto Orgánico de Presupuesto. [Decreto 111 de 1996]. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0111_1996.html

Schank, R. C. y Cleary, C. (1995). *Engineer for Education*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum.

Schank, R. y Saunders, H. (2001). Virtual learning: A revolutionary approach to building a highly skilled workforce. *Performance Improvement*, 40, 39-41.

Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. Esbozo de sociología comprensiva. Fondo de Cultura Económica.

