

Estrategias de apropiación y desviación de recursos en el Sistema Municipal de Planeación de Santiago de Cali

Leonardo Solarte Pazos

Universidad del Valle / Facultad de Ciencias de la Administración
Santiago de Cali, Colombia

Álvaro Pío Gómez Olaya

Universidad del Valle / Facultad de Ciencias de la Administración
Santiago de Cali, Colombia

Luis Felipe Sánchez Arias

Universidad del Valle / Facultad de Ciencias de la Administración
Santiago de Cali, Colombia

A partir de algunos elementos que caracterizan un mecanismo de captura de élite mencionado en la literatura, este artículo compara cinco estrategias de apropiación de recursos realizadas por ciertos actores del Sistema Municipal de Planeación (SMP) participativa, de la tercera ciudad más poblada de Colombia, entre 1998 y 2008. Desde un enfoque de evaluación centrada en el uso, se abordaron los actores del SMP y sus alianzas que, aprovechando asimetrías informacionales, restringieron la participación y sesgaron el uso de los recursos. La investigación identificó, como causal básica de la captura, la desarticulación del SMP en tres subsistemas: la comunidad, las instancias de participación local y el Departamento de Planeación. El artículo describe igualmente la serie de ajustes institucionales desarrollados entre 2012 y 2015 (monitoreo, e-voting) buscando minimizar las posibilidades de captura.

Palabras clave: planeación local participativa; mecanismos sociales; evaluación; captura de elites; asimetrías de información.

Estratégias de apropriação e desvio de recursos no Sistema Municipal de Planejamento de Santiago de Cali

A partir de alguns elementos que caracterizam o mecanismo de captura de elite mencionado na literatura, este artigo compara cinco estratégias de apropriação de recursos feitas por certos atores do Sistema Municipal de Planejamento (SMP) participativo, numa cidade colombiana entre 1998 e 2008. A partir de uma abordagem de avaliação com foco no uso foram abordados os atores do SPM, e as parcerias, aproveitando assimetrias de informação, restringiram a participação e enviesaram o uso de recursos territoriais. A pesquisa identificou, como a causa básica da captura, o desmantelamento do SMP em três subsistemas: a comunidade, as instâncias de participação local e o Departamento Municipal de Planejamento. O artigo também descreve os ajustes institucionais desenvolvidos entre 2012 e 2015 (monitoração, voto eletrônico), buscando reduzir as possibilidades de captura.

Palavras-chave: planejamento local participativo; mecanismos sociais; avaliação; captura de elite; assimetrias de informação.

Resource appropriation and deviation strategies in Santiago de Cali's Municipal Planning System

From some elements that characterize an Elite Capture mechanism mentioned in literature, this article compares five resource appropriation strategies carried out by certain players from the participative Municipal Planning System (MPS) from Colombia's third largest municipality between 1998 and 2008. By using mixed methods and a utilization-focused evaluation design, the MPS players and their partnerships were approached by which their availing of informational asymmetries restricted participation and biased the use of resources. The research identified as the basic cause of the capture the disarticulation of the MPS into three subsystems: the community, instances of local participation, and the Planning Department. The article also describes the series of institutional adjustments carried out between 2012 and 2015 (monitoring, e-voting) seeking to minimize capture possibilities.

Key words: Participative local planning; Social mechanisms; Evaluation; Elite Capture; Informational asymmetries.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612166229>

Artículo recibido en 5 jul. 2016 y aprobado en 10 ago. 2017.



1. INTRODUCCIÓN

La adopción de enfoques participativos, tanto en la esfera pública como en la del desarrollo internacional, ha significado un giro teórico y metodológico importante en la relación entre los ciudadanos, el Estado y las agencias de desarrollo. Después de períodos fuertemente orientados por el criterio técnico propio del optimismo científico de los años 50s a 70s, durante los años 80s las técnicas participativas comenzaron a situarse en el campo, incluyendo perspectivas como el “desarrollo alternativo”, el capital social y la participación ciudadana (Hickey y Mohan, 2004). No obstante, estudios cuestionan la garantía de dicha participación en la práctica (Montecinos, 2005). Ya en 1989, C. de Mattos resaltaba desde el Iples el hecho de que la variedad de intereses, racionalidades y estrategias frecuentemente contradictorias produjera proyectos políticos en permanente confrontación, que cuestionan la viabilidad de cualquier proceso de construcción de consensos en torno a un pretendido “interés general local” (De Mattos, 1989:127).

Nuestro aporte en esta línea crítica está en esbozar, de cara a tales debilidades, las estrategias de cooperación desplegadas por los actores en un sistema descentralizado de planeación municipal en términos de redes de captura o desviación de los recursos públicos. Aportamos así evidencia empírica sobre la “caja negra” del Sistema Municipal de Planeación (SMP) de Santiago de Cali, cuyas modalidades de operación paralela mediante alianzas y asimetría informacional restringen la participación y sesgan el uso de los recursos públicos transferidos mediante el Situado Fiscal Territorial Municipal STFM (situado en adelante). Tras enunciar cinco estrategias de captura descubiertas en 2009, se enfatiza en las causas más determinantes de su consolidación, describiendo finalmente los principales cambios que se han desprendido hasta la fecha por parte de la Alcaldía Municipal, producto de su conocimiento.

El documento está dividido en ocho secciones. La primera establece el concepto de captura de élite. Las segunda, tercera y cuarta presentan la evolución del SMP, el contexto del estudio y la metodología de evaluación utilizada. La quinta y sexta comprenden los resultados del estudio para el período 1998-2008 y su respectiva discusión, exponiendo las estrategias de captura. La séptima resume los ajustes al SMP entre 2012 y 2015 a partir de los hallazgos de la evaluación. Por último, se presentan las conclusiones y perspectivas.

2. EL CONCEPTO DE CAPTURA Y CAPTURA DE ÉLITE

El término “captura” ha sido utilizado en la literatura, principalmente económica y de administración pública, para dar cuenta de un comportamiento mediante el cual determinado individuo u organización obtiene para su bienestar particular determinado beneficio o exención. Así, por ejemplo, la Public Choice Theory, ubicada entre la economía y la política y orientándose al conocimiento de mercados políticos, ha aportado desde su fundación a mediados del siglo XX una amplia serie de estudios en torno a la Captura del Estado y el Rent-seeking (Mitchell, 1988). Es así como determinados grupos actúan como “cazadores de rentas”, tratando de obtener beneficios para sí a través de la esfera política (Krueger, 1974).

Por otro lado, la teoría de la agencia (Laffont y Tirole, 1993) se centra en los problemas regulatorios donde la efectividad de la regulación depende del nivel de información que posean el principal (gobierno/organismo regulador) y el agente (empresa/agente regulado). El reto consiste en los incentivos de que disponga el regulador para motivar y controlar a los agentes para que usen la información

de superior calidad que poseen en beneficio del bienestar general, aunque persistan en la búsqueda de su interés propio. Dicha disparidad fundamenta así una asimetría de información que genera un desbalance de poder y una dependencia del principal ante el agente.

Nuestro interés, más marcado por la dimensión participativa y política (en cuanto a las relaciones de poder ejercidas localmente) del fenómeno, nos orienta al cuerpo teórico de los Development Studies. El concepto deriva de una crítica de los enfoques participativos por los científicos sociales, que resalta el hecho de que las élites dentro de las comunidades, bien por razones étnicas, de género, de supervivencia, de afiliación política o religiosa etc., buscan apropiarse los beneficios de las iniciativas de participación (Lund y Saito, 2013). Por lo tanto, y aunque la participación busca insertar y dar voz a los marginados en el órgano de toma de decisiones de la comunidad (Mansuri y Rao, 2013), cuando la captura de élite toma lugar, representa un sesgo de selección de los beneficiarios de los recursos.

Entre sus causas, la literatura indica la asimetría de poder como una fuerza que hace prevalecer las preferencias de las élites (Platteau y Somville, 2014). Pero hay factores geográficos y sociales que lo refuerzan; una revisión de cerca de 500 estudios sobre el tema del desarrollo participativo y la descentralización muestra que la captura tiende a ser mayor en los centros de las comunidades remotas, con bajo nivel de alfabetización e inequidad significativa en materia de ingresos, género, raza o casta (Mansuri y Rao, 2013:5). El término refiere así una “captura intra-comunitaria”, muy diferente de la que se desarrolla en el contexto de la teoría federalista (Mookherjee, 2015).

2.1 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE UN MECANISMO DE CAPTURA DE ÉLITE

Apelando a la imagen de los mecanismos como “colecciones de entidades y actividades organizadas en la producción de cambios regulares desde condiciones iniciales a condiciones finales” (Craver, 2001:58), nuestro interés en este artículo es exponer la manera en que se producen ciertos cambios en el sistema de acción denominado Sistema Municipal de Planeación (SMP), en función de ciertos patrones de interacción. Sin pretender formalizar un “mecanismo de la captura de élite”, lo cual requiere una sistematización de literatura que difiere del propósito de este artículo, nos propondremos identificar los elementos que constituyen un mecanismo que permita en principio caracterizar las estrategias de captura identificadas en el SMP. El cuadro 1 presenta así tales elementos a manera de “prácticas sociales” y algunas expresiones que suelen expresarlas en la literatura.

CUADRO 1 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE UN MECANISMO DE CAPTURA DE ÉLITE

	PRACTICA SOCIAL	CONCEPTUALIZACIÓN
I	El financiador ve tentador saltarse la fase de empoderamiento comunitario	Estrategias de intervención intermediación; Conformación de élites (e.g. Platteau y Gaspart, 2004)
II	El financiador solicita a los futuros beneficiarios:	
III	- conformar grupos o adherirse a organizaciones	
IV	- "elegir" líderes que puedan dirigirles	

Continua

PRACTICA SOCIAL		CONCEPTUALIZACIÓN
V	* Estos líderes son típicamente los miembros más prominentes	
VI	* Son personas bien conectadas	Fuentes de poder basado en recursos clave (e.g. Friedberg, 1997)
VII	* Pueden lograr acceso a posiciones de liderazgo en asociaciones elegibles para financiar	
VIII	El financiador tiene poca o ninguna comunicación con la comunidad excepto a través de tales líderes	Asimetrías de información (e.g. Laffont y Tirole, 1993)
IX	Una relación de poder abierta al abuso es establecida	Estructuración de relaciones de poder (e.g. Friedberg, 1997)
X	Los líderes son usualmente adeptos a representar sus propios intereses en nombre de los intereses comunitarios	Captura de la participación (Platteau, y Somville, 2014)
XI	Los intereses personales son expresados a la luz de los entregables del proyecto	Captura de beneficios (Mosse, 2001)

Fuente: Sánchez (2018) a partir de Platteau y Gaspart (2003).

Como puede observarse, tal esquema de presentación no incluye la totalidad de interacciones y relaciones causales, y en la práctica estos elementos se presentan de manera menos lineal. De allí el interés de ilustrar su interacción aplicados al caso del SMP. En este primer trabajo, hemos visto conveniente la utilización de metáforas como herramienta ilustrativa y explicativa.

2.2 UNA REPRESENTACIÓN METAFÓRICA DE LAS ESTRATEGIAS DE CAPTURA

En la elaboración final de las estrategias de captura, hemos procedido mediante la asignación de imágenes o metáforas que resalten los principales elementos que, a nuestro entender, permiten apprehender su funcionamiento. De gran tradición en las ciencias físicas, la metáfora es una figura comúnmente usada para referir objetos y entidades de diversa índole; el caso de las ocho imágenes de la organización propuestas por G. Morgan (1986) son un claro ejemplo de su potencia explicativa en el campo de la acción colectiva. La metáfora permite, desde una epistemología interpretativista, condensar en una sola figura semántica un amplio margen de conceptos explicativos que facilitan su comprensión, diferenciación y categorización. Este recurso ha sido utilizado desde tiempo atrás en la comprensión de fenómenos de la administración pública (Sköldberg, 1994). Las metáforas adquieren una “fuerte función cognitiva [...] cuando ‘un enunciado metafórico puede generar nuevo conocimiento y visión cambiando relaciones entre las cosas designadas’”, permitiendo, por ejemplo, usar términos de fantasía en textos científicos (Black, 1977; citado en Bailer-Jones, 2002:114).

3. EL SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEACIÓN SMP DE SANTIAGO DE CALI. PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y ORGANIZACIÓN POLÍTICA DEL TERRITORIO

En el contexto de descentralización de los años 50s surge la planeación estatal en Colombia, fortaleciéndose en los 70s con lineamientos de la Cepal y luego del Ilpes. Con la actual Constitución

Política de 1991, dichos avances se consolidaron, entre otros, con los Planes de Desarrollo Territorial, reafirmando varios aspectos de autonomía territorial.

La organización territorial y la división de municipios en comunas (área urbana) y corregimientos (área rural) (Ley 136/1994) es ejercida en Colombia por los Concejos Municipales,¹ en aras de mejorar la prestación de los servicios y de asegurar la participación ciudadana. Cada una de estas comunas/corregimientos cuenta con juntas locales: Junta Administradora Local (JAL en adelante)² y Junta de Acción Comunal (JAC en adelante),³ cuyos funcionamientos, interacciones y decisiones de inversión son el objeto de este artículo. Vale decir que las JAC son la forma de organización comunitaria más difundida y antigua del país, habiéndose institucionalizado por la Ley 19/1958 como mecanismo de inserción social a las dinámicas municipales y de pacificación y prevención de más movimientos insurgentes. Incluso hoy en día es considerada como una de las instancias más legítimas para la implementación de los acuerdos de paz (FIP, 2014).

En Cali —tercer municipio más poblado de Colombia—,⁴ el primer proceso de planeación participativa, el Plan de Desarrollo Municipal de 1979, estuvo acompañado de los primeros esfuerzos por sectorizar la ciudad en zonas, posterior referencia de la actual división territorial. Es así como, desde 1986, Cali está subdividida en 22 comunas y 15 corregimientos, con sus respectivas JAC (1 por barrio) y JAL (1 por comuna/corregimiento). Veremos a continuación cómo surgió el sistema de planeación objeto de estudio.

3.1 EL SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEACIÓN (SMP) DE CALI. ESTRUCTURA Y RECURSOS

Tras la aparición de las primeras instancias de gestión territorial y participación en los 80s, se creó en los 90s el Sistema Municipal de Planificación (SMP en adelante): en 1988 surgen los Centros de Atención Local Integrada (C.A.L.I. en adelante) para la delegación y desconcentración administrativa y el acercamiento a la comunidad; y a nivel participativo, en 1989, los actuales Comités de Planeación Territorial (Comités PT en adelante),⁵ en las comunas/corregimientos, aparecieron para optimizar sus recursos y servicios y recibir proyectos de inversión de la ciudadanía. Ambas instancias fueron la base para crear en 1993 el SMP (Acuerdo 25), consolidando una participación ciudadana activa a través de las JAC y JAL.

¹ Compuesto por 21 curules elegidas por votación directa por cuatro años; debate y aprueba los proyectos del alcalde, propiciando la participación ciudadana. Vale decir que, en Colombia, el control político y administrativo a gobernadores y alcaldes lo ejercen, respectivamente, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales.

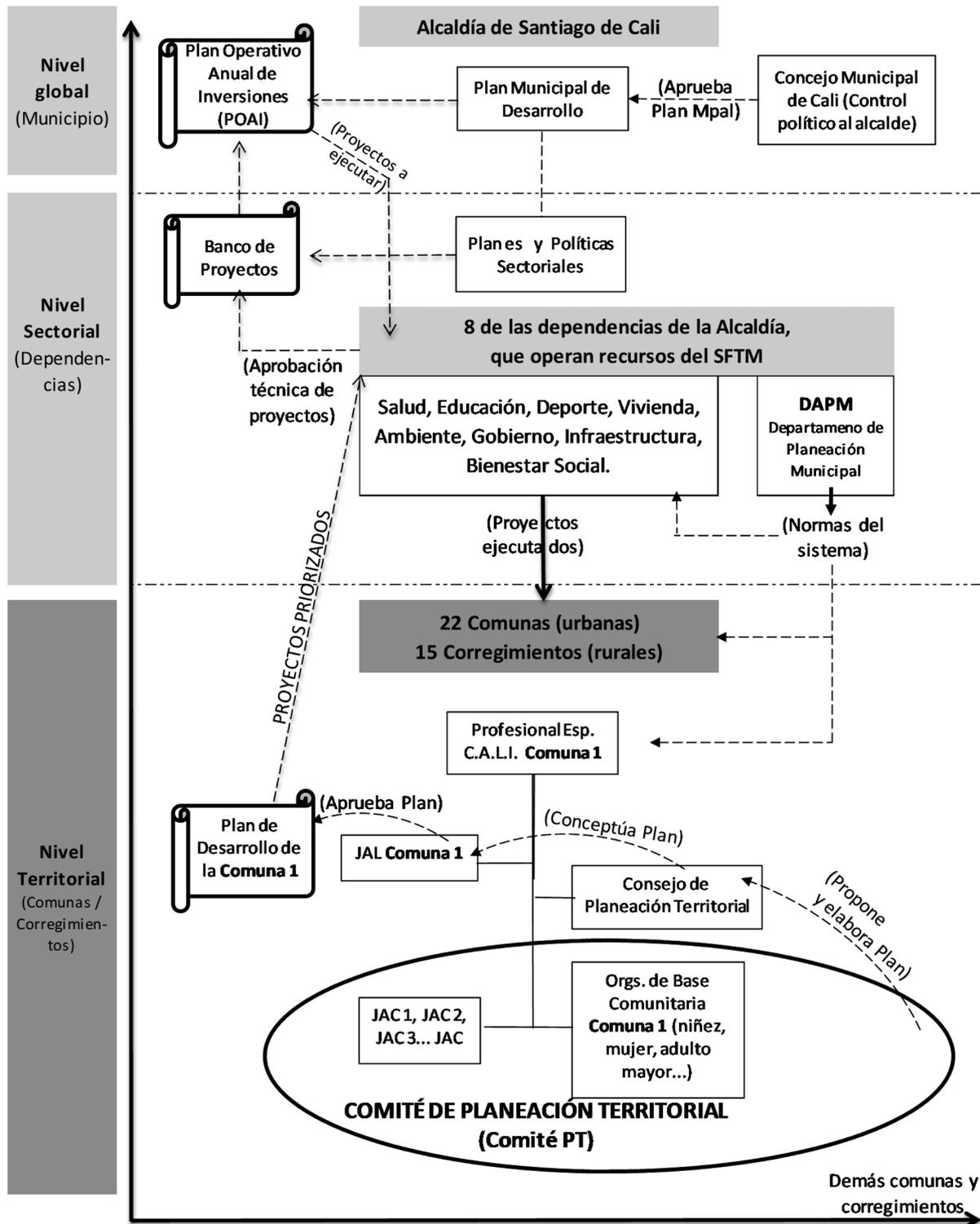
² En cada comuna/corregimiento existe una JAL con miembros elegidos *ad honorem* por votación popular por períodos de cuatro años coincidentes con el período del Concejo Municipal; son un articulador de éste con el alcalde y la comunidad.

³ La conforman voluntariamente los habitantes de un conjunto de barrios aledaños, muchas veces organizados en asociaciones comunitarias, con el propósito de mejorar sus condiciones de vida y ejercer la democracia participativa.

⁴ Con 2,3 millones de habitantes (Departamento del Valle con 4,6 millones), y Bogotá y Medellín con 7,9 y 2,4 millones de habitantes, respectivamente, según proyecciones a 2015 del DANE (www.dane.gov.co)

⁵ Entonces fueron llamados Comités Intersectoriales, conformados por las dependencias de la Administración y entes del sector privado, pero en 1997 fueron reemplazados por espacios de concertación democrática llamados Comités de Planeación Territorial (Comités PT).

FIGURA 1 ESTRUCTURA Y FLUJO DE DECISIONES EN EL SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEACIÓN SMP DE SANTIAGO DE CALI. VISIÓN DESDE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA



Fuente: Elaboración propia.

A nivel nacional, la Ley Orgánica 152/1994 estableció los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo Nacionales, Departamentales y Municipales, en un marco de descentralización y participación.

En concordancia con tal ley, el Acuerdo 01 del Concejo Municipal de Cali, redefine en 1996 el SMP como

el conjunto de agentes e instancias que, conforme a unos principios y a través de un procedimiento establecido, formulan, aprueban, ejecutan y evalúan los diferentes instrumentos de planificación [...] con el fin de garantizar un desarrollo integral y armónico de la entidad territorial.

De acuerdo al mismo, el SMP opera en tres niveles (ver figura 1).

- *Planeación Global*, de alcance municipal, propende por la interrelación armónica de los componentes del desarrollo social, económico, físico, administrativo y financiero;
- *Planeación Sectorial*, donde las dependencias o secretarías identifican y priorizan las políticas de sectores como salud y educación en función de los objetivos del nivel global;
- *Planeación Territorial*, materializa funcionalmente los dos niveles anteriores en unidades territoriales definidas como Comuna o Corregimiento. Se diferencian tres componentes:
 - a) El Plan de Desarrollo de la comuna/corregimiento, instrumento rector de los asuntos propios de la comuna que debe contener los objetivos de mediano plazo y estrategias para enfrentar las problemáticas priorizadas. Este condensa los proyectos aprobados localmente para su revisión por las dependencias, su inclusión en el banco de proyectos del municipio, y su programación para ejecución mediante el Poai del municipio.⁶
 - b) El Profesional Especializado, director de un C.A.L.I. y autoridad responsable del proceso de planeación protagonizado por los Comités PT (ver iii más abajo).
 - c) Las tres instancias de planeación local:
 - i. La JAL, que aprueba el Plan de Desarrollo de la Comuna, previa presentación por parte del Profesional Especializado del C.A.L.I.;
 - ii. El Consejo de Planeación Territorial, que debe emitir un concepto sobre el contenido del Plan y realizar seguimiento a su ejecución. Se crearon en 1998 con función meramente consultiva en representación de la sociedad civil;
 - iii. El Comité de Planeación Territorial (Comité PT en adelante) de comuna/corregimiento encargado de formular el plan de desarrollo desde la participación al nivel más básico en barrios (comunidades) y veredas (corregimientos). Tienen voto los presidentes de las JAC y organizaciones de base comunitaria, y participan sin voto el Profesional del C.A.L.I. y presidentes de JAL. Creados en 1997, adoptaron una metodología de planeación mediante capacitaciones apoyadas por PNUD.

⁶ El Plan Operativo Anual de Inversión (Poai) relaciona los proyectos de determinada vigencia fiscal del municipio, clasificados por sectores y dependencias, y que permitirán alcanzar los objetivos del Plan Municipal de Desarrollo.

Por último, los recursos financieros del SMP provienen del Situado Fiscal Territorial Municipal (situado), como transferencia de la nación para las necesidades básicas de los Departamentos. En el caso de Cali, se empezaron a ejecutar en proyectos en 1998, entregando a cada comuna un promedio de \$4.500 millones (US\$1,5 millones) cada cuatro años. Los corregimientos reciben bastante menos.

4. CONTEXTO DEL ESTUDIO

El Plan Municipal de Desarrollo 2008-11 estableció la meta de evaluar el SMP en 2009; en consecuencia, el Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM en adelante) contrató un estudio para evaluar su operatividad entre 1998 y 2008, y mejorar el impacto de la planificación y la inversión local. Ello permitió abordar, de una manera mucho más amplia que lo que aquí se reporta, el funcionamiento y articulación interna del SMP, la composición y representatividad de cada instancia de participación, la percepción de los actores del sistema y el análisis de inversión del Situado Fiscal Territorial Municipal (situado) en dicho período. Sobre la base de la explicitación de las estrategias de captura y demás hallazgos, la Alcaldía Municipal identificó una serie de adaptaciones institucionales, que puso en práctica en el proceso de planeación de 2011 (Planes 2012-15). Para 2015, no obstante, consideró necesario avanzar adaptaciones complementarias para el proceso de generación de los Planes locales 2016-19.

5. METODOLOGÍA

El estudio se realizó entre septiembre y diciembre de 2009, bajo un modelo de “evaluación centrada en el uso” (Patton, 2002), enfocada en el manejo posterior de los resultados para el potencial ajuste del sistema. Este modelo prevé la identificación preliminar de usuarios relevantes de la información, planificadores y decisores con quienes se realiza un estrecho trabajo desde el diseño hasta la incorporación de resultados.

En el diseño se utilizaron métodos mixtos (Datta, 1997; Chen, 1997) como una forma pragmática de recolección de información relevante desde diversas perspectivas, buscando corroborar las hipótesis que surgen y aumentar la confiabilidad de las conclusiones. Se integraron elementos de evaluación de procesos y de implementación, así como el análisis del modelo lógico de acción sobre el que se construyó el SMP y su articulación con los niveles sectorial y global.

El estudio definió 37 unidades evaluativas espaciales: 22 Comunas (urbanas) y 15 Corregimientos (rurales) del municipio de Santiago de Cali, Colombia, con sus respectivas instancias de planeación como niveles de acción: C.A.L.I., Comité PT, JAC y JAL. En cada unidad espacial se realizaron 268 entrevistas semi-estructuradas y grupos focales, y también se llevó a cabo una revisión documental. Adicionalmente, se entrevistaron expertos locales en planeación urbana, ordenamiento territorial, representación política, distribución de recursos y proyectos públicos, entre otros; así como a funcionarios municipales y ciudadanos en general.

El procesamiento global de información se hizo a través de software de análisis de datos (Atlas Ti 5.7, SPSS 15.0, Excel 2007, CMAP-tools 5.03, GeoDa 9.5). Los datos obtenidos se convirtieron en códigos, categorías, variables, mapas conceptuales, mapas cartográficos, tablas dinámicas, listas de chequeo y documentos de salida. Tras el procesamiento, se recodificaron los hallazgos según hipótesis de trabajo y se construyeron patrones del SMP a nivel global y en las unidades espaciales. También se

incluyó un análisis jurídico sobre la información encontrada en terreno y el juicio de expertos para validación de conclusiones.

6. LOS ELEMENTOS DEL MECANISMO DE CAPTURA DE ÉLITE EN EL CONTEXTO DEL SMP

Los resultados que se presentan a continuación se concentran en describir, a partir del funcionamiento del SMP y la distribución del situado, las modalidades de operación paralela que, basadas en alianzas y asimetría informacional, constituyen verdaderas estrategias de captura de los recursos por parte de ciertos agentes del sistema.

Estas descripciones establecen un primer vínculo entre los elementos constitutivos del mecanismo de captura de élite definido en el cuadro 1, y su relacionamiento se establece mediante la citación del número romano asignado en dicho cuadro.

6.1 FUNCIONAMIENTO DEL SMP

Los líderes solo participan en las instancias donde pueden ejercer alguna práctica asociada al mecanismo de captura (concretamente prácticas v-xi, cuadro 1), donde su acción permita influir en las decisiones de inversión. Por tanto, el SMP sólo funciona a través del Comité de Planeación Territorial (Comité PT), en el cual convergen JAC y JAL, Profesionales Especializados de los C.A.L.I. y los representantes de las organizaciones sociales. Otras instancias de planificación, como los Consejos Territoriales de Planeación (Consejos TP), de carácter consultivo y sin autonomía administrativa, no operan por la escasa participación.

Los entregables de los proyectos sufrieron así una desalineación en favor del interés personal (xi, cuadro 1), dando a los Planes un mero carácter de formalismo, pues los proyectos seleccionados anualmente no correspondían con los problemas priorizados en los Planes de Desarrollo de comunas/corregimientos (Planes en adelante), a 2008.

Se crearon asimetrías de información (viii, cuadro 1) entre los líderes recién llegados y aquellos profesionales especializados, presidentes de JAC y JAL y miembros antiguos del Comité PT quienes, *estando muy bien conectados* (vi, cuadro 1) a otros actores, tenían establecidas alianzas y contaban con conocimientos prácticos del SMP. Con el tiempo ello fue *creando relaciones desequilibradas de poder* (ix, cuadro 1) que era utilizada como herramienta al momento de negociar en los Comités PT. Paradójicamente, dicha dinámica se gestó en organismos colegiados por definición operando de acuerdo a la normatividad.

Un efecto importante de tales asimetrías de información (viii, cuadro 1) y mejor conexión con otros actores (vi, cuadro 1) es la consolidación de prácticas “clientelistas” en las JAL, donde se obtienen beneficios económicos de los políticos ya que son líderes pertenecientes a un partido político, elegidos por voto popular. Dichas alianzas han permitido acelerar los procesos en los proyectos, recibir recursos adicionales para sus barrios u obtener reconocimiento social.

6.2 LOS PROYECTOS Y EL SITUADO FISCAL TERRITORIAL MUNICIPAL

La materialización de las prácticas que acabamos de describir, asociadas a la captura de élite del cuadro 1, puede evidenciarse en los proyectos que resultan, tanto a nivel de la percepción de los líderes como de los datos agregados.

Por un lado, tanto la representación de intereses propios en nombre de los comunitarios (x, cuadro 1) como su expresión a la luz de los entregables de los proyectos (xi, cuadro 1) se materializan, según los líderes consultados, en recursos invertidos en proyectos micro, orientados a satisfacer las necesidades particulares de un barrio y su respectiva JAC, dejando sin presupuesto a los demás barrios de la comuna. El interés particular se ve aquí reflejado en la validación del desempeño de un líder A ante el barrio que le eligió (credibilidad política). Sin embargo, esto no implica objetividad por parte de los líderes, dado que, sujeto a asimetrías de información (viii, cuadro 1), el SMP no tiene forma de validar que las necesidades que busca satisfacer un proyecto particular responden a la expresión de la población, pues éstas fueron identificadas a criterio personal de cada líder.

Por otro lado, el estudio de la estructura del situado por áreas de inversión reveló su concentración en dos dependencias. De las ocho dependencias que ejecutan el situado, el 51% de las inversiones fue ejecutado por dos: Deporte y Recreación (28%) y Educación (23%). Seguidas de Bienestar Social (14%) y Cultura (10%), juntas representan el 75% del total del situado en el periodo. El criterio para definir el sesgo en los proyectos seleccionados está en la incoherencia con las necesidades expresadas tanto en los Planes como con las necesidades “objetivas” soportadas en las cifras de las dependencias. Por ejemplo, mientras anteriormente se ha reportado un déficit de canchas deportivas solicitando como respuesta proyectos de adecuación, los líderes consultados afirman que cuando otras ya habían sido remodeladas, quedaban sin uso ni programas de formación deportiva. Lo anterior, muestra cómo los intereses personales son expresados a la luz de los entregables de los proyectos (xi, cuadro 1).

En su conjunto, estos hallazgos sugieren que el uso del situado por las comunidades pasa por procesos de toma de decisiones poco efectivos. No obstante, la revisión documental mostró que el trámite fue realizado en el marco de la normatividad. i.e. los proyectos fueron aprobados por el Comité PT, conceptuados por la JAL, emitidos por resolución del Profesional Especializado del C.A.L.I., enviados al Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM), evaluados e incorporados al presupuesto del Plan Operativo Anual de Inversiones POAI, y contratada su ejecución por parte de las dependencias. Por este contraste, se hace necesario ahondar en la realidad de tales procesos en aras de la explicación de su ineffectividad.

7. LAS ESTRATEGIAS DE CAPTURA DEL SITUADO ASOCIADAS AL MECANISMO DE CAPTURA DE ÉLITE

El abordaje de los actores comunitarios del SMP permitió ahondar en la descripción diferenciada de las modalidades de operación paralela que se consolidaron en el tiempo. Esta diferenciación es importante dado que permite reconocer aquellas prácticas que buscan restringir la participación de aquellas que son resultado de la falta de acuerdo o visión común, o de aquellas que son creadas por las dependencias mismas, pero que en su conjunto socavan la eficacia del SMP. La investigación permitió reconstruir estas modalidades a la manera de estrategias de captura que revelan el funcionamiento real de este sistema de planeación descentralizado.

A cada una de las cinco estrategias de captura se le ha asignado un nombre que, haciendo uso de la figura retórica de la metáfora en la creación de conocimiento (Bailer-Jones, 2002), ilustra de manera relevante su forma dual de operación y bloqueo de la efectividad de la participación ciudadana.

7.1 ESTRATEGIAS DE CAPTURA TIPO “CABALLO DE TROYA”

Consiste en introducir en el SMP un paquete de acuerdos y negociaciones de grupos de interés sin ser detectados por la normatividad, y cumpliendo de manera exitosa los requisitos. Funciona mediante la asociación entre contratistas particulares (constructores, proveedores de servicios etc.) y políticos (algunos en función como Concejales Municipales), para presentar una propuesta de proyecto a la comunidad vía ONG's con vínculos directos con algún político o contratista. La introducción del proyecto en la comuna/corregimiento se realiza mediante un líder (militante del grupo político, a veces remunerado) quien hace parte o tiene incidencia en la JAC. De esta manera, mediante éste líder enlace, se cumplen todos los elementos constitutivos del mecanismo de captura de élite (i-xi, cuadro 1), puesto que, estando bien conectado, accede además a una asociación financierable, ejerciendo una relación externa que le otorga poder y que otros líderes no tienen, y terminando por expresar sus intereses a manera de entregables del proyecto en nombre de la comunidad.

Esta estrategia de captura hace ver la importancia de la elección de representantes a las instancias de decisión del SMP, por aquellos que actúan como “cazadores de rentas”, distorsionando el concepto de representatividad. Aunque aparentemente legal, el proyecto no responde necesariamente a problemáticas comunitarias o no garantiza el impacto requerido o, en tal caso, es “acomodado” a alguno de los problemas relacionados en el Plan.

Igualmente, la estrategia muestra cómo los bloqueos a la participación y a la información a la comunidad, propicia la captura del sistema, lo cual se refuerza en el tiempo por los grupos de interés.

7.2 ESTRATEGIAS DE CAPTURA TIPO “ASALTO AL TREN”

Variante del anterior, se evade la participación y discusión comunitaria de determinada problemática y directamente se introduce a conveniencia un proyecto-solución o bien en las instancias de decisión de la comuna/corregimiento o el C.A.L.I. (“asalto en la estación”) o, definitivamente, en las dependencias municipales (“asalto en la terminal”). La clave es la posibilidad de incidir en los líderes, miembros de Comités PT o funcionarios públicos, para que permitan presentar el proyecto de manera que parezca ser parte de la planificación comunitaria o, en algunos casos, registrado directamente en el Banco de Proyectos. Algunos ex funcionarios y funcionarios activos hablaban incluso de la famosa “*mano fantasma*” que matricula(ba) proyectos sin que nadie lo detectara.

Esta estrategia, en comparación con la anterior, si bien incorpora todos los elementos, resalta el rol de las conexiones al interior del sistema (vi, cuadro 1). Estas conexiones se ejercen bien al interior de los Comités PT o bien ante los funcionarios públicos mismos. Esta condición particular permite que la relación de poder y la captura de participación y de beneficios (ix-xi, cuadro 1) sean posibles.

7.3 ESTRATEGIAS DE CAPTURA TIPO “VENTA DE PRODUCTO”

Esta estrategia da cuenta de una situación en la que se ha buscado convencer a un líder, grupo de presión, miembro del Comité PT o directamente al profesional especializado para que decidiese comprar un servicio de alguna empresa u ONG. La captura se realiza mediante una transacción comercial o convenciendo al agente sobre la bondad del bien/servicio. La idea es crear la necesidad de cierto “producto” en el Comité PT, que responda a demandas reales o ficticias. Esta estrategia reportada por los líderes parece no corresponder a ningún elemento del mecanismo de captura de élite, pues obedece

más a la capacidad de convencimiento de quien “vende” el producto, sobre todo en términos de hacer corresponder dicho producto a la solución de un problema, al cual va asociada una representación que valida la utilidad del producto. Para lograr este cometido, no es necesaria una alianza. No obstante, la asimetría de información entre el Departamento de Planeación y el Comité PT (viii, cuadro 1) es el elemento necesario para que el primero no tenga la legitimidad para oponerse a la transacción.

7.4 ESTRATEGIAS DE CAPTURA TIPO “PESO CINCUENTA”

A diferencia de todas las anteriores, esta estrategia tiene como origen las mismas dependencias de la administración municipal, y ha sido acogida de manera entusiasta por las comunidades, quienes llaman así coloquialmente la estrategia. Con el objeto de asegurar su inversión anual, una dependencia ofrece a los líderes comunitarios una contrapartida importante, incitándoles a presupuestar proyectos de su competencia. Ello asegura su contratación, mientras los líderes ven incluso duplicado el monto de inversión.

La estrategia evade procesos institucionales de identificación participativa de soluciones a problemas comunitarios y, como se refleja en las actas presupuestales, concentra la compra de bienes/servicios, útiles en alguna medida, pero de dudoso impacto sobre problemas críticos identificados comunitariamente en los Planes. De esta manera, solo los elementos i a v del cuadro 1 tienen incidencia en la apropiación o captura de recursos. Pero, por otro lado, la asimetría de información no tiene lugar, dado que es el principal (la dependencia) quien induce al agente a tomar decisiones que beneficien sus intereses institucionales particulares (ejecución presupuestal), y por tanto, el conocimiento de las necesidades locales no es considerado como de valor estratégico por la dependencia.

7.5 ESTRATEGIAS DE CAPTURA “TIPO PASTEL”

Actuando directamente en los Comités PT, sus miembros reparten por igual el presupuesto entre cada barrio. La estrategia es una muestra de que los líderes, al carecer de mecanismos institucionales de información y de presión para hacer su trabajo, establecen sus propias reglas de decisión de manera coordinada, logrando evitar los conflictos potenciales y maximizando la inversión por barrio. Esta estrategia invalida todo supuesto del sistema relacionado con la búsqueda de soluciones globales a problemas planteados en los Planes, así como el debate participativo con las comunidades.

Esta estrategia solo implica los elementos i-v del cuadro 1, es decir, son simplemente líderes prominentes, pero que no necesitan estar bien conectados ni ejercer relaciones de poder particulares respecto a los demás para llegar a un acuerdo de distribución igualitaria; no obstante, la asimetría de información (viii, cuadro 1) respecto al Departamento de Planeación se mantiene, aunque no es aprovechada de manera especial como en las tres primeras estrategias.

7.6 ¿QUÉ POSIBILITA LA APARICIÓN DE COMPORTAMIENTOS DE CAPTURA?

Puesto que las prácticas y dinámicas de decisión local se materializan, en parte, en las estrategias de captura descritas, vale la pena profundizar en las condiciones que hacen posible estas desviaciones. Por un lado, el anterior análisis muestra el rol preponderante de las asimetrías de información, lo cual fue confirmado por los métodos de entrevista y consulta a expertos, al sugerir como causal básica la desarticulación del SMP en tres subsistemas, a saber:

7.6.1 LA COMUNIDAD EN GENERAL Y LAS ORGANIZACIONES QUE LE REPRESENTAN

La normatividad trata de asegurar la inclusión de minorías por decreto (etnias, tercera edad, mujer etc.) contribuyendo a la polarización de intereses y a su fragmentación al interior de la comunidad. Ello debilita la posibilidad de pensar integralmente en problemas concretos que tengan como base las necesidades de los individuos como seres bio-psico-sociales en las diferentes etapas de su vida: niños, jóvenes, adultos hombres, adultos mujeres, tercera edad. Por el contrario, la canalización de la participación en el SMP mediante la constitución de grupos de interés profundiza la sectorialización de los problemas y la dispersión en la búsqueda de soluciones.

De esta manera, el propio SMP promueve la lucha y competencia de intereses entre grupos, situación que sería válida como mecanismo liberal y democrático de competencia de ideas (Barber, 1984) siempre y cuando existiera un respaldo decidido por la comunidad hacia los diferentes grupos, así como mecanismos de decisión (en los procesos, proyectos, inversiones etc.) abiertos a la vigilancia ciudadana. Como, de acuerdo al estudio, nada de ello existe, el SMP termina capturado por aquellos miembros que, aprovechando la desinformación y falta de interés ciudadano por gestionar, se convierten en representantes de grupos (vi, cuadro 1) y llegan a los órganos de decisión.

7.6.2 LAS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN LOCAL

Devienen un subsistema de representación desvinculado del subsistema comunitario y sus preferencias, pero legitimado por el cumplimiento de las normas. La desconexión estatal en sus funciones de planeación, monitoreo y evaluación de políticas (Mayne y Zapico-Goñi, 1999), así como el desinterés y la desinformación ciudadana hacen que aparezcan en este nivel nuevos actores que manipulan las decisiones sin que sean “fácilmente” detectados o controlados. El gran arma de este subsistema para mantenerse es la asimetría de información, el conocimiento técnico de “cómo llegar” a la administración municipal y, sobre todo, sus relaciones de influencia con canales alternos de comunicación y presión. Este subsistema, que es donde ocurre gran parte de la captura, tiene las siguientes bases de funcionamiento:

- La legalización de la representatividad. El líder desde la JAL o el Comité PT avala todo el proceso, por lo que la captura requiere que el SMP limite la participación de otros actores y la negociación comunitaria, siendo clave la elección de los representantes a las instancias decisorias de la comunidad. Sus decisiones se validan así por norma, exigiendo el cumplimiento de procesos formales y requisitos legales, de fácil manipulación. Paradójicamente, los hechos muestran que al llevar las decisiones a espacios prediseñados (Comités PT, C.A.L.I.), en el contexto local —caracterizado por la apatía y la indiferencia ciudadana— se facilita la conformación de grupos de interés y la toma de decisiones en espacios cerrados, que permiten manipular hábilmente el SMP.
- Lo anterior, hace evidente la debilidad de los mecanismos de comunicación y de difusión de las decisiones entre la administración municipal, las instancias locales de planificación y la comunidad en general.
- El SMP considera sus actores como agentes sin intereses particulares, totalmente altruistas y que no cuentan con ninguna capacidad o intención de agencia para obtener beneficios para sí mismos

u otros agentes del mercado. Por el contrario, los asume como voluntarios filántropos cuyas decisiones estarán en función de intereses comunitarios.⁷

- Un control mínimo, aun de parte de los funcionarios de planeación, pues a falta de una delimitación clara, permite traslapar los *roles técnicos de decisión* con los *roles participativos de decisión* por parte de las dependencias (estrategia “peso cincuenta”).

7.6.3 EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN MUNICIPAL Y LAS DEPENDENCIAS

La evidencia muestra que algunas dependencias tienen capacidad de incidencia sobre proyectos aislados si aplican incentivos como el denominado “peso cincuenta”, o si ajustan ciertas características de los proyectos para asegurar su aprobación. Esta capacidad de maniobra contribuye a desmembrar la planificación. Sin embargo, el SMP no permite al gobierno, como responsable del desarrollo local, incidir y controlar la planeación y ejecución de tal forma que se garantice coherencia entre el Plan Municipal y los Planes locales, y menos aún con los planes sectoriales de las dependencias (nivel de planeación sectorial).

En esta fragmentación pueden actuar y “ganar” solamente aquellos grupos que logran establecer conexiones entre los tres subsistemas, logrando cerrar las brechas informacionales para su beneficio; conexiones que, en una perspectiva estratégica, permiten el intercambio de las posibilidades de acción del sistema —intercambio desbalanceado que condiciona sus resultados (Friedberg, 1993:78) y fundamenta el ejercicio del poder (concepción compartida con Dahl, 1957 y Emerson, 1962). Se constituye así una red que permite movilizar a las personas necesarias para aprobar sus proyectos de interés, sobre la base de relaciones como recurso para la acción y fuente de poder de negociación e influencia. Los recursos del SMP aludidos en este último punto se explicitan a continuación:

- Información (sobre la actualidad del sistema): permite prever y planificar la acción.
- Conocimiento: de normatividad, metodologías, formas de participación etc.
- Experiencia: saber gestionar e incidir en el sistema.
- Capacidad económica: para establecer relaciones y generar estatus decisorio delegado.
- Relaciones públicas: igual a la capacidad económica.
- Participación: movilización por liderazgo legítimo o negociación con grupos políticos.
- Prestigio: líderes naturales con prestigio suficiente para ejercer la representatividad.
- Activos o propiedades: implican capacidad económica, prestigio y poder de decisión.
- Capacidad de gestión: tanto en comunidades como en dependencias municipales.
- (In)seguridad: incidencia en decisiones por la vía ilegal de la intimidación.

La concentración de estos recursos en manos de individuos o grupos de interés y su utilización para beneficio propio son piezas clave para describir el comportamiento real del SMP y sus disfuncionalidades. Las estrategias de captura identificadas son así una exposición de los mecanismos de reproducción del sistema, en que los recursos mencionados dan forma a la acción.

⁷ El propio Decreto 0203/2001 (Libro IX, Cap. 3), establece que: “Los Equipos de Trabajo del C.A.L.I. serán conformados, bien por servidores públicos [...] trasladados en comisión [...], por estudiantes universitarios a través de pasantías [...]; o por miembros de la comunidad que en razón a su espíritu altruista y deseo de colaboración se ofrezcan y sean escogidos por el director del C.A.L.I. sin que ello genere relación laboral o remuneración de ningún tipo”.

8. AJUSTES POST-EVALUACIÓN DEL SMP

Los hallazgos de la evaluación aquí reportados fueron socializados en enero de 2009 ante las instancias de participación del SMP. El debate al respecto fue marcado, pues puso de manifiesto la falta de ética entre muchos de los líderes que ya muchas veces se han recalcado unos a otros. El efecto más importante, no obstante, fue la serie de cambios y ajustes normativos e institucionales llevados a cabo por el equipo del Departamento de Planeación DAPM.

Un primer grupo de cambios se inició en 2012 con ocasión de los Planes locales a 2015; se implementaron principalmente mecanismos de control, como lo fue el diseño de un sistema de monitoreo que permitiera medir desempeño en tiempo real, con fines más correctivos e incluso preventivos que punitivos. Este sistema es sin embargo complejo de construir porque implica ponerse de acuerdo entre dependencias sobre qué tipo de indicadores recolectar y cómo recolectar y almacenar los datos coordinadamente. Por ello, el sistema aún está en construcción.

Buscándose comprometer más a las dependencias en la ejecución de proyectos, el DAPM asignó un conjunto de metas de resultados, no obstante, sus efectos no fueron los esperados, y sólo algunas dependencias cumplieron una parte importante de éstas.

Por otro lado, a comienzos de 2015, el DAPM inició el proceso de apoyo a las comunas/corregimientos para la elaboración de sus Planes del período 2016-19. La importancia de generar Planes locales cada vez más objetivos radica en el hecho de que éstos, de acuerdo con la normatividad, son la base para formular el Plan Municipal de Desarrollo de Santiago de Cali por el alcalde entrante en 2016. En aras de prevenir al máximo la captura del situado por parte de actores dominantes, se aplicaron los siguientes cambios al momento de generar los Planes:

- Se adoptó un método sin antecedente en Colombia, la votación electrónica, que permitió a los líderes discutir en público, pero votar anónimamente, evitando cualquier intimidación personal de grupos dominantes. Tanto la experiencia como los efectos de esta modalidad de votación serán discutidos por los autores en otros artículos.

- Dada la experiencia del SMP de tener unos Planes muy dispersos, que permitían que prácticamente cualquier proyecto pudiera acomodarse en cualquier momento y, por otro lado, unas dependencias que ejecutaban pocas metas, se buscó la focalización de los Planes mediante la restricción de éstos a cinco problemáticas grandes, si bien, a atacar intersectorialmente.

- Se limitó el tipo de inversiones a realizar en las dos dependencias más seleccionadas tradicionalmente para ejecutar recursos del situado: Deporte y Recreación y la de Cultura y Turismo. En ambos, se prohibió la construcción de escenarios nuevos, quedando habilitada solo la realización de programas de formación y la dotación de los mismos. Es decir, se promovió el uso de lo ya construido.

9. CONCLUSIONES

En este artículo hemos analizado la manera en que las inconsistencias del SMP de Santiago de Cali a 2008, al ser evaluadas a la luz del concepto de captura de élite, arrojan luces para la mejor comprensión del mecanismo social que les subyace.

En conclusión, las cinco estrategias analizadas muestran tener en común el buscar evitar la deliberación participativa, así como desvirtuar los Planes de desarrollo y no valerse de diagnósticos objetivos de las necesidades locales. Varias diferencias, no obstante, fueron identificadas. La estrategia “caballo de Troya” pone en marcha los once elementos constitutivos del mecanismo de captura de

élite propuestos en el cuadro 1. “Asalto al tren”, una variante, incorpora los mismos, pero enfatiza en el uso de conexiones a otras instancias, incluso de tipo institucional. En adelante, las estrategias son sui generis. La estrategia “venta de producto” no incorpora estos elementos y más bien descansa en la habilidad de “venta” de un “producto” al interior de un Comité PT, por lo que se sale de los elementos del mecanismo enunciado. Las últimas dos estrategias sólo incorporan los primeros cinco elementos del mecanismo, pues expresan interacciones bien distintas en adelante. La estrategia “peso cincuenta” es una incitación generada a nivel institucional y deshace cualquier validez de la información sobre las necesidades locales, y por tanto la asimetría de información que caracteriza a todas las demás estrategias. Finalmente, la estrategia “tipo pastel” no se basa en la habilidad de los líderes para evadir la participación sino más bien en su incapacidad de generar una visión común o un consenso sobre las problemáticas de la comuna, decidiendo por tanto distribuir los recursos con un criterio de igualdad.

Por otro lado, como base para la gestación de tales estrategias, el estudio mostró una desarticulación del SMP entre las autoridades e instancias en el nivel global, sectorial y territorial, fragmentándose en tres subsistemas: (i) la comunidad en general y las organizaciones que la representan; (ii) las instancias de participación local y C.A.L.I.s; (iii) el Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM); careciendo cada uno de un subsistema de coordinación y gestión.

El presente artículo aporta así elementos básicos para el análisis del comportamiento de los actores locales en situaciones de riesgo de captura o desviación de recursos, lo cual facilitaría un posterior análisis para el diseño de estrategias correctivas.

REFERENCIAS

- ALCALDIA DE CALI/UNIVERSIDAD DEL VALLE. *Informe final del proyecto: asistencia técnica para la evaluación del Sistema de Planificación Municipal de Cali*. Alcaldía de Cali: Universidad del Valle, 2010.
- BAILER-JONES, Daniela. Models, metaphors and analogies. In: MACHAMER, Peter; SILBERSTEIN, Michael (Org.). *The blackwell guide to the philosophy of science*. Malden: Blackwell Publishers Ltd, 2002.
- BARBER, Benjamin. *Strong democracy, participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press, 1984.
- CHEN, Huey-tsyh. Applying mixed methods under the framework of theory — driven evaluations. *New Directions for Evaluation*, n. 74, p. 61-72, 1997.
- CRAVER, C. F. Role functions, mechanisms, and hierarchy. *Philosophy of Science*, v. 68, n. 1, p. 53-74, 2001.
- DAHL, Robert. The concept of power. *Behavioral Sciences*, v. 2, n. 3, p. 201-215, 1957.
- DATTA, Lois-ellin. A pragmatic basis for mixed-method designs. *New Directions for Evaluation*, n. 74, p. 33-46, 1997.
- DE MATTOS, Carlos. Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción *Revista Nueva Sociedad*, n. 104, p. 118-126, Nov./Dic. 1989.
- EMERSON, Richard. Power-dependence relations. *American Sociological Review*, v. 27, n. 1, p. 31-41, 1962.
- FRIEDBERG, Erhard. *Local orders*. Dynamics of organized action. London: JAI Press Inc. 1993. [Trad. de *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*].
- FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (FIP). *Capacidades locales para la paz*. Resultados y recomendaciones nacionales. Colombia: Mininterior; Usaid; OIM, 2014.
- HICKEY, Sam; MOHAN, Giles. Relocating participation within a radical politics of development: citizenship and critical modernism. In: HICKEY, Samuel; MOHAN, Giles. *Participation: from tyranny to transformation? Exploring new approaches to participation in development*. London: Zed Books, 2004. p. 59-70.
- KRUEGER, Anne. The political economy of the rent-seeking society. *American Economic Review*, v. 64, n. 3, p. 291-303, 1974.
- LAFFONT, Jean-Jacques; TIROLE, Jean. *A theory of incentives in procurement and regulation*. Cambridge, MA: MIT Press, 1993.
- LUND, Jens; SAITO-JENSEN, Moeko. Revisiting the issue of elite capture of participatory initiatives. *World Development*, v. 46, n. 1, p. 104-112, 2013.
- MANSURI, Ghazala; RAO Vijayendra. *Localizing development: does participation work?* Washington, DC: World Bank, 2013.
- MAYNE, John; ZAPICO-GOÑI, Eduardo (Ed.). *Monitoring performance in the public sector: future directions from international experience*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1999.
- MITCHELL, William. Virginia, Rochester and Bloomington: twenty-five years of public choice and political science. *Public Choice*, v. 56, n. 2, p. 101-120, 1988.
- MONTECINOS, Egon. Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática *Revista Eure*, v. 31, n. 93, p. 77-88, 2005.
- MOOKHERJEE, D. Political decentralization. *Annual Review of Economics*, v. 7, n. 1, p. 231-49, 2015.
- MORGAN, Gareth. *Images of organization*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1986.
- MOSSE, D. People's knowledge, participation and patronage: operations and representations in rural development. In: Cooke, Bill; KOTHARI, Uma (Ed.) *Participation: the new tyranny?* London: Zed Books Ltd., 2001. p. 16-35.
- PATTON, Michael. *Qualitative research and evaluation methods*. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2002.
- PLATTEAU, Jean; GASPART, Frédéric. *The 'elite capture' problem in participatory development*. Namur,

Belgium: Cred, 2003. Disponible en: <<https://crespienrico.files.wordpress.com/2008/11/elite-capture.pdf>>. Accesado: 3 Abr. 2017.

PLATTEAU, Jean; SOMVILLE, Vincent. Elite capture through information distortion: a theoretical essay. *Journal of Development Economics*, v. 106, n. 1, p. 250-263, 2014.

ROSSI, Peter; LIPSEY, Mark; FREEMAN, Howard. *Evaluation a systematic approach*. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2004.

SANCHEZ, Luis. *Projet territorial et participation citoyenne*. Etude sur l'ambigüité et les fonctions latentes de la figure du projet. Tesis (doctorado) — Université de Toulouse 1 Capitole, Toulouse, 2018 (en curso).

SKOLDBERG, Kaj. Tales of change: public administration reform and narrative mode. *Organization Science*, v. 5, n. 2, p. 219-238, 1994.

LEYES

CONCEJO MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI. *Acuerdo N° 1 del 9 de Mayo de 1996*. Santiago de Cali: Concejo Municipal, 1996. Disponible en: <www.concejodecali.gov.co/Documentos/Acuerdos/acuerdos_1996>. Accesado: 1 Feb. 2017.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Ley 136 del 2 de junio de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Bogotá: Congreso de Colombia, 1994. Disponible en: <www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html>. Accesado: 18 Ene. 2017.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Ley 152 del 19 de julio de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Bogotá: Congreso de Colombia, 1994. Disponible en: <www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0152_1994.html>. Accesado: 15 Ene. 2017.

Leonardo Solarte Pazos

Doctor en Administración y Profesor Titular de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle. E-mail: leonardo.solarte@correounivalle.edu.co.

Álvaro Pío Gómez Olaya

Doctor en Política Económica y Profesor Asistente de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle. E-mail: alvaro.gomez@correounivalle.edu.co.

Luis Felipe Sánchez Arias

Candidato a Doctor en Sociología y Profesor Hora Cátedra e Investigador de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle. E-mail: felipesancharias@gmail.com.