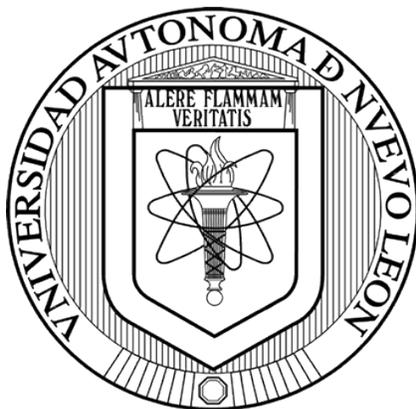


**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES**



TESIS

**EL DESARROLLO LOCAL A TRAVÉS DE SUS ACTORES. RETOS Y AVANCES
HACIA NUEVAS FORMAS DE GOBERNANZA EN EL MUNICIPIO DE
PAMPLONA, NORTE DE SANTANDER, REPÚBLICA DE COLOMBIA 2006-2016**

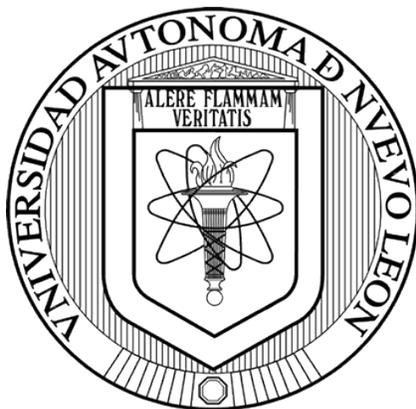
PRESENTA

LYSETTE VIVIANA RAMÍREZ FONSECA

**PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON
ORIENTACIÓN EN DESARROLLO SUSTENTABLE**

DICIEMBRE, 2017

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES**



TESIS

**EL DESARROLLO LOCAL A TRAVÉS DE SUS ACTORES. RETOS Y AVANCES
HACIA NUEVAS FORMAS DE GOBERNANZA EN EL MUNICIPIO DE
PAMPLONA, NORTE DE SANTANDER, REPÚBLICA DE COLOMBIA 2006-2016**

PRESENTA

LYSETTE VIVIANA RAMÍREZ FONSECA

**PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON
ORIENTACIÓN EN DESARROLLO SUSTENTABLE**

COMITÉ TUTORIAL

**DIRECTORA: DRA. ELIZABETH GÁLVEZ SANTILLÁN
CODIRECTORA: DRA. LIBERTAD LEAL LOZANO**

DICIEMBRE, 2017



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN Instituto de Investigaciones Sociales

DR. JOSÉ MANUEL RANGEL ESQUIVEL
COORDINADOR
MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN DESARROLLO
SUSTENTABLE
PRESENTE.-

Por medio de la presente, nos permitimos informarle que después de haber revisado la tesis de Maestría titulada: "El desarrollo local a través de sus actores: Retos y avances hacia nuevas formas de gobernanza en el municipio de Pamplona, Norte Santander, Colombia 2006-2016" y presentada por la alumna LYSETTE VIVIANA RAMÍREZ FONSECA, nuestro dictamen es: **aprobado para presentarse.**

Sin más por el momento, estamos a sus órdenes para cualquier aclaración al respecto.

COMITÉ DE EVALUACIÓN DE TESIS DE MAESTRÍA

Dra. Elizabeth Gálvez Santillán
Directora

Dra. Libertad Leal Lozano
Codirectora

Dr. José Fabián Ruiz
Lector Externo

ATENTAMENTE,
"ALERE FLAMMAM VERITATIS"
CD. UNIVERSITARIA, N.L. A 5 DE DICIEMBRE DE 2017

Dr. José Juan Cervantes Niño
Secretario Académico

Agradecimientos

Agradezco a la Universidad Autónoma de Nuevo León, en especial al Instituto de Investigaciones Sociales por la colaboración brindada y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por su apoyo financiero y la oportunidad que me brindaron como extranjera de realizar mis estudios de postgrado en este hermoso país.

A mi comité tutorial encabezado por la Doctora Elizabeth Gálvez Santillán, por su amabilidad, paciencia, dedicación, comprensión y guía durante todo este proceso de investigación. A la Dra. Libertad Leal como codirectora por sus aportes y colaboración a la misma. Al Dr. José Manuel Rangel como Coordinador de Maestría, por todo su apoyo, amabilidad y colaboración para culminar satisfactoriamente este capítulo de mi vida académica.

Un agradecimiento especial a los representantes de las diferentes entidades y organizaciones que nos colaboraron para recabar la información y participaron en las entrevistas de investigación: Universidad de Pamplona, Alcaldía municipal, Concejo municipal, Cámara de comercio, Junta de acción comunal parte Rural, la Corporación autónoma regional del nororiente colombiano CORPONOR, y la Corporación Nueva Sociedad de la región Nororiental de Colombia CONSORNOC.

Por supuesto a mi familia, mi madre Nelly G. Fonseca Mora y mi padre Jorge Enrique Ramírez Rangel, y mis hermanos: Alexis, Jennie y Diego, por su amor incondicional, su infinita paciencia y todo su apoyo, sus palabras de aliento para no desistir y continuar. Espero y sé estén orgullosos de mí, todo el mérito y este logro es para ellos. A mis pequeños saltamontes - mis sobrinitos - Alejito, Tomas y Luisa por recordarme siempre la alegría de vivir, de seguir soñando...

A mis grandes amigos que de aquí y de allá, han recorrido conmigo las buenas y las malas. Me acompañaron en este proceso y no desistieron para que terminara con éxito un logro más en mi vida. Infinitas gracias. Seguiremos en la Lucha.

Tabla de contenido

RESUMEN	7
CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	8
1.1 Planteamiento del problema	9
1.1.1 Objetivo General:	13
1.1.2 Objetivos Específicos:	13
1.1.3 Preguntas de investigación:	14
1.1.4 Hipótesis:.....	15
1.4 Estructura de la tesis:.....	15
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL SOBRE DESARROLLO LOCAL Y GOBERNANZA	16
2.1 La noción de desarrollo. El debate en torno al Desarrollo	16
2.2 Desarrollo local. Hacia una perspectiva más latinoamericana	21
2.2.1 Visiones del desarrollo local.....	23
2.2.2 Dimensiones del desarrollo local	25
2.2.3 La Importancia de los Actores en los procesos de Desarrollo local: la participación y la cooperación.	27
2.2.4 La educación, el territorio y la identidad cultural en el desarrollo local.....	29
2.2.5 La Gobernanza, el desarrollo económico y el capital social, estrategias claves en el desarrollo local	30
2.2.6 Un instrumento de medición para los proceso de desarrollo local	32
2.2.7 El papel de los gobiernos locales en el desarrollo local	33
2.3 El desarrollo sustentable. La necesidad de una dimensión ambiental del Desarrollo.	33
2.4 De las teorías del desarrollo a la teoría estructuralista en América Latina	36
2.5 La Globalización y los Modelos de Desarrollo en América Latina	37
2.5.1 Las políticas Neoliberales a partir del Consenso de Washington, como modelo de Desarrollo Económico para América Latina.....	38
2.5.2 Consenso de Buenos Aires, como desafío al Consenso de Washington	40
CAPÍTULO 3. LA GOBERNANZA.....	41
3.1 La Gobernabilidad y la gobernanza	41
3.2 Los cambios que desencadenaron nuevas formas de Gobernanza	43
3.2.1 ¿Qué se entiende por gobernanza?.....	45
3.2.2 Enfoques de la gobernanza	46

3.2.3 La gobernanza sociopolítica o interactiva y las interacciones.....	48
3.2.4 La Gobernanza y la Gestión de Redes	49
3.2.5 Principios de Buena gobernanza o Buen gobierno.....	50
3.3 Gobernanza en América Latina	53
3.4 Enlace del marco teórico-conceptual desarrollo local y Gobernanza.....	54
CAPÍTULO 4. METODOLOGÍA.....	56
4.1 Metodología	56
4.2 Técnicas de indagación	56
4.2.1 Las Entrevistas	56
4.2.2 Análisis documental o contenido	63
4.2.3 Revisión de indicadores o índices.....	63
4.3 Matriz de congruencia	63
CAPÍTULO 5. ANALISIS DE DATOS.....	66
5.1 Caracterización del Municipio de Pamplona	66
5.2 Estructuras políticas y participación electoral	69
5.2.1 Partidos políticos:	69
5.2.2 Comportamiento electoral:	70
5.2.3 Estructura orgánica (o funcionamiento político- administrativa) del municipio:	72
5.3 Las alianzas municipales	74
5.3.1 Asociación de municipios de la Provincia de Pamplona –ASMUPROPA.....	75
5.3.2 Reactivación Hermandad con el municipio de Pamplona, España.....	75
5.4 Indicadores de gestión municipal	76
5.4.1 Índice de Transparencia Municipal (ITM).....	76
5.4.2 Índice de Desempeño Municipal	77
5.4.3 Índice de Gobierno Abierto” (IGA).....	81
5.5 Los Modelos de desarrollo del municipio de Pamplona a través de los planes de Desarrollo.....	81
5.5.1 Las visiones y los objetivos del territorio	82
5.5.2 Sobre los ejes estratégicos del desarrollo.....	87
5.5.3 Iniciativas de desarrollo local: Sobre la articulación de redes de actores	88
5.5.4 La participación, el gobierno local y la cultura ciudadana	91
5.6 Análisis de Entrevistas	96
5.6.1 Las visiones del desarrollo	96

5.6.2 Los actores del Desarrollo	101
5.6.3 Limitantes y avances del desarrollo local	103
CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES	115
ANEXOS	119
BIBLIOGRAFÍA	124

Índice de Tablas

Tabla 1. Dimensiones político-administrativas y socio-cultural	55
Tabla 2. Categorías de análisis	59
Tabla 3. Matriz de congruencia	64
Tabla 4. Elecciones Alcaldía y Concejo Municipal de Pamplona 2003-2015.....	70
Tabla 5. Porcentajes electorales de los partidos políticos electos de	71
Tabla 6. Índice de Transparencia Municipal (ITM) de Pamplona 2005-2006	76
Tabla 7. Índice de Desempeño Municipal de Pamplona 2006-2014.....	79
Tabla 8. Índice de Desempeño Municipal de Pamplona 2015	80
Tabla 9. Índice de Gobierno Abierto, IGA, Pamplona 2010-2016	81
Tabla 10. Planes de Desarrollo en relación a las visiones y los objetivos del territorio	85
Tabla 11. Planes de Desarrollo Municipal en relación a iniciativas locales en Pamplona 2004-2019	90
Tabla 12. Planes de Desarrollo Municipal en relación al gobierno local, la participación y la cultura ciudadana. Pamplona 2004-2019.....	94

RESUMEN

El desarrollo local es una estrategia y un proceso socio-político que implican la cooperación y concertación de actores que trabajan por un proyecto en común, por una visión compartida de desarrollo. Esto permite articular niveles de arriba hacia abajo -y de abajo hacia arriba-. El presente trabajo de investigación presenta un marco teórico–conceptual sobre el desarrollo local y la gobernanza, y las experiencias y aprendizajes a nivel latinoamericano. Bajo este contexto se estudia el desarrollo local a través de sus actores y se analiza cuáles son los retos y avances hacia nuevas formas de gobernanza del municipio de Pamplona, Norte de Santander, Colombia. Se realizó una investigación de corte cualitativo (análisis documental y entrevistas semiestructuradas). En ese orden se pudo observar que la sostenibilidad de los procesos de desarrollo local en el municipio sigue siendo débil por cuanto su gobernanza también, esto debido en parte a que la participación ciudadana sigue siendo ausente o poco activa, y acciones frente a la identidad, pertenencia y empoderamiento del territorio no han tenido cabida o un alto impacto desde la misma planeación, además porque las iniciativas locales como las alianzas municipales están igualmente relacionadas con los periodos de gobiernos de sus alcaldes, de ahí que no alcancen un grado de maduración y sus objetivos no tengan una proyección o alcance de mediano a largo plazo que permita que cada vez que se renueva un gobierno local continúe con los compromisos ya adquiridos.

Palabras claves: desarrollo local, gobernanza, alianzas municipales, participación, planeación, indicadores de gestión municipal.

CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En los últimos 40 años se ha dado una ola de cambios y transformaciones en el papel del Estado, los mercados y el desarrollo de los países. Procesos como la globalización¹ han convertido a nuestras sociedades en más complejas, más diversas, dinámicas e interdependientes que en ningún otro momento histórico. Son estas transformaciones las que de una u otra manera impactan en la política y gestión pública así como en el modo de gobernar. (Prats, 2005)

En este sentido, “se ha pasado a una situación en la cual las decisiones aparecen determinadas por la interacción y participación de múltiples actores sociales y políticos” (Carmona, 2005, p. 1), sumado por supuesto al creciente número de demandas ciudadanas por nuevos modos de hacer política y participación, alejadas de las prácticas tradicionales.

Por lo tanto, los nuevos roles de los gobiernos actúan en cooperación con otros actores sociales, buscan satisfacer las necesidades y demandas de la sociedad, se ven implicadas iniciativas comunitarias, ONG’S e incluso las empresas privadas apuestan a estos fines; así los intereses públicos y privados son más compartidos², y se hace menos visible la línea que separaba estos sectores (Kooiman, 2005).

¹ Para Stiglitz (2007, p. 45) “la Globalización es la integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras”.

² De acuerdo con Ruano de la Fuente (2002, p.6) “Los gobiernos son cada vez más dependientes de la cooperación y de los recursos de actores que escapan a su control jerárquico. Estos cambios han favorecido la emergencia de redes de políticas como formas particulares de gobernanza (diferenciadas de las jerarquías y de los mercados como modos organizativos) que permiten a los gobiernos la movilización de recursos políticos en contextos en que estos recursos se encuentran dispersos entre actores públicos y privados”.

De acuerdo a Aguilar (2006) es aquí donde empieza a tener forma la concepción de gobernanza³:

Se descubrió que para gobernar un país hacia metas de bienestar se exigen más capacidades, actores y acciones que las del mero gobierno (...) se entendió que el modo directivo de gobernar se tenía que modificar para hacerlo capaz de diseñar la forma de crear interdependencias más que dependencias, coordinación más que subordinar. (p.73)

En el caso de América latina (en especial a partir de los años ochenta), emergieron procesos de transición democrática aunados a los modelos neoliberales que determinarían una reestructuración política, económica y social en los diferentes países (período de cambios estructurales y políticos), pues fenómenos como la reducción del estado, la privatización, la desregulación de capitales entre otros, definirían la nueva relación entre el Estado y la sociedad (Córdoba Montúfar, 2010; Whittingham, 2005).

1.1 Planteamiento del problema

Ziccardi (1998) menciona que a partir de las reformas del Estado y los procesos de transición democrática en América Latina, son los gobiernos locales los que empiezan a constituirse como principales interlocutores de las demandas de los ciudadanos puesto que son ellos los que están más próximos a la sociedad y su territorio. Aunque, características como el clientelismo, el paternalismo o la ausencia de canales de participación ciudadana, entre otros, se han concentrado en la gestión urbana, se pueden conocer de gobiernos mucho más innovadores que han empujado mejores experiencias de participación ciudadana avanzando a un mayor ejercicio democrático (Ziccardi y Saltalamacchia, 1997).

³ Renate Mayntz (2001) define la gobernanza para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas.

Como resultado de estos cambios (reformas institucionales) en las dos últimas décadas los municipios comenzaron un proceso de transformación en sus roles y funciones en pro de sus localidades, agregando políticas sociales y de desarrollo económico, llevando a los gobiernos municipales: “a buscar alianzas, a situarse en un escenario más amplio, a plantearse el desarrollo de relaciones más allá de sus fronteras” (Arocena, 2006, p. 67).

Al respecto, Carrizo (2006) considera que el desarrollo local adquirió un papel muy importante en la región, debido a estas reformas institucionales y políticas, y los avances en la capacidad de gestión y participación de la sociedad civil para consecución de sus fines:

En el nuevo contexto de la globalización, los escenarios locales del desarrollo adquieren una alta complejidad y representan desafíos y oportunidades para ciudadanos, técnicos, planificadores y decisores políticos. En estas nuevas realidades sociopolíticas y económicas, las modalidades de debate y decisión integral sobre los destinos del desarrollo adquieren una dimensión estratégica para el futuro de la región. (p.16)

Es así que los gobiernos locales, representan los nuevos escenarios políticos de mayor proximidad con los ciudadanos, basados en enfoques de gobernanza local como las redes participativas horizontales y multinivel. (Mamani, 2013)

Pensar un modelo de desarrollo desde el plano local supone claramente un proceso político de debate de los actores del territorio y la generación cada vez más patente de formas innovadoras de gobierno y toma de decisiones en términos de gobernanza. En este marco, la gobernanza urbana y territorial constituye un modo y un estilo específico de acción colectiva que se sustenta en la conformación de asociaciones y coaliciones de actores públicos y privados que se dirigen a resolver objetivos de manera conjunta (Governa, 2002, citado en Carmona, 2005, p. 4).

En esta lógica se asume que la incorporación de nuevos y más actores para la gestión local persigue el propósito de lograr una mejor identificación de las demandas y por supuesto una adecuada definición para las políticas locales y efectividad de los programas (Cravacuore, 2006), y no solo eso, los actores en los espacios locales expresan sus visiones y planean los objetivos y fines del desarrollo.

Para el contexto colombiano, los ochenta también representaron el comienzo de un proceso de cambios en la organización del Estado y en sus modos de relación con la sociedad, no solo porque modificó las relaciones entre los diferentes niveles de la administración pública, en especial el ámbito local en sus dimensiones socioterritoriales y político-administrativas como los procesos de descentralización, sino que a su vez incorporó la participación ciudadana como un nuevo elemento de la gestión pública (Velásquez, 2006). Solo que muchos de estos cambios en la transformación político-administrativa fueron paralelos a la marcada situación de violencia y conflicto armado que aún vive el país, y las continuas prácticas clientelistas y de corrupción, que han sido difíciles de romper pese a estos cambios.

Con la constitución política de Colombia de 1991, fueron establecidos los mecanismos de participación ciudadana como lo son el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, los cuales se encuentran reglamentados bajo la Ley 134 de 1994. Velásquez (2006) afirma que si bien estos espacios son importantes para la deliberación de asuntos en común y pese a los problemas presentados por la tramitología, los costos o la dispersión de escenarios entre otros, se debe reconocer la oportunidad que brindó para que las personas o grupos vulnerados tengan mayor incidencia y mayor involucramiento en los asuntos públicos. Aunque la norma no garantiza la participación, simplemente crea una condición necesaria más no suficiente. Agrega que se requieren de por lo menos dos condiciones para que estos espacios participativos puedan funcionar: un ambiente sociopolítico favorable y un conjunto de actores interesados en intervenir en el escenario público. Para el caso colombiano, analiza que en un principio la participación no contó con un entorno sociopolítico favorable pues hubo serias resistencias por parte de los actores políticos que

temían perder su monopolio, y fue con el tiempo reconsideradas esas creencias uno al tener que ceder por las presiones ciudadanas y dos por los beneficios electorales que traía.

Además, la Constitución política de Colombia de 1991, consagró al país como “un estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”. Blanco (2005) menciona que si bien es cierto que el modelo de descentralización buscó constituir al municipio como instancia líder del desarrollo local por estar en más proximidad con la ciudadanía, se han presentado algunas fallas en el proceso:

Debido a la heterogeneidad de los municipios colombianos en cuanto a su tamaño y nivel de desarrollo, terminan por ser unidades territoriales que desde el punto de vista territorial, fiscal, institucional y poblacional se revelan inadecuadas para prestar eficaz y eficientemente los servicios públicos básicos, realizar verdaderos procesos de planeación estratégica del desarrollo y las inversiones correspondientes. (p.37).

Estas debilidades del país se ven reflejadas en evaluaciones o índices que elaboran y realizan algunas instituciones de carácter nacional e internacional. Por ejemplo, el Índice de Percepción de Corrupción 2014⁴ señala que el sector público de Colombia no presentó cambios significativos con relación al año anterior (2013). El país obtuvo una calificación de 37 sobre 100 (siendo 0 mayor percepción de corrupción y 100 menor percepción de corrupción), lo que lo ubica en el puesto 94 entre 175 países evaluados. (Transparencia por Colombia, 2014).

Y estos casos no son nuevos, por ejemplo para los años 2005-2006, el Índice de Transparencia Municipal (ITM) alertaba sobre las debilidades institucionales y de transparencia de las entidades territoriales (252 municipios evaluados) y argumentaba el informe que las entidades locales necesitan más gobernantes con visión de futuro, con

⁴ Divulgado por Transparencia Internacional (TI). Es una Organización No Gubernamental líder en el mundo en la lucha contra la corrupción, que trabaja en más de 100 países. Trabajan en la prevención de la corrupción de manera integral: con el sector público, privado y con la ciudadanía. Tomado de: http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=108&Itemid=539.

perspectiva clara y profunda de las necesidades de su comunidad para poder responder antes las demandas sociales de esta, como también mayor control a su gestión, sugieren que el reto será entidades fuertes y transparentes, abiertas al público y donde la cooperación persista no solo de líderes políticos, sino también de empresarios y la comunidad en general en un ejercicio de veeduría⁵ y acompañamiento de sus funciones.

Bajo este escenario, el propósito es estudiar el desarrollo local (desde un énfasis en la dimensión político-administrativa-social) del municipio de Pamplona, Norte de Santander, Colombia, y las iniciativas locales que permitan hablar de nuevas formas de gobernanza.

El objetivo general y específicos planteados para este trabajo de investigación son los siguientes:

1.1.1 Objetivo General:

Analizar cómo se viene configurando el desarrollo local del municipio de Pamplona, Norte de Santander, Colombia, a partir de la visiones de sus actores y conocer los retos y los avances hacia nuevas formas de gobernanza en el período 2006-2016.

1.1.2 Objetivos Específicos:

1. Describir y analizar los modelos de desarrollo del municipio de Pamplona y las prioridades fijadas a través de sus planes de desarrollo en el período 2006-2016.
2. Analizar las percepciones y visiones del desarrollo de los actores locales y como estas logran articularse en una visión compartida de desarrollo.
3. Conocer los indicadores de gestión municipal de los gobiernos locales en el período 2006-2016.

⁵ Conforme a la Ley 850 de 2003, la Veeduría Ciudadana es el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

4. Identificar las redes municipales como iniciativas de desarrollo local y expresión de nuevas formas de gobernanza.
5. Conocer el comportamiento y percepción sobre la participación ciudadana en la planificación y toma de decisiones para el desarrollo local del municipio

1.1.3 Preguntas de investigación:

Por tanto, la pregunta de investigación general que se aborda es: ¿Cómo se configura el desarrollo local del municipio de Pamplona (N. de S., Colombia) a partir de las visiones de sus actores y cuáles son los retos y los avances hacia nuevas formas de gobernanza en el período 2006-2016?

Así se desglosan las siguientes preguntas de investigación:

- ✓ ¿Cómo se viene construyendo los modelos de desarrollo del municipio de Pamplona y cuáles son las prioridades fijadas a través de sus planes de desarrollo en el período 2006-2016?
- ✓ ¿Cuáles son las percepciones y visiones que tiene los actores locales sobre el desarrollo del municipio de Pamplona y cómo logran articularse en una visión compartida de desarrollo? ¿Quiénes son los principales actores que participan en la gestión y promoción del desarrollo local?
- ✓ ¿Cómo ha sido la gestión y desempeño de los gobiernos locales en aras del desarrollo local en el período 2006-2016?
- ✓ ¿Cuáles son las redes municipales que son iniciativas de desarrollo local y expresión de nuevas formas de gobernanza?
- ✓ ¿Cuál ha sido el comportamiento y percepción de la participación ciudadana en la planificación y toma de decisiones para el desarrollo local del municipio en el período 2006-2016?

1.1.4 Hipótesis:

El municipio de Pamplona ha presentado avances hacia nuevas formas de gobernanza, por cuanto la creación de alianzas municipales y de actores son iniciativas locales de gestión para responder a las demandas sociales de la población.

1.4 Estructura de la tesis:

La presente investigación estará dividida en seis capítulos, el primero corresponde como ya se abordó a los antecedentes y planteamiento del problema de investigación, el segundo y tercer capítulo abarcará el marco conceptual y teórico del desarrollo local y la gobernanza bajo una mirada más latinoamericana. El cuarto capítulo corresponderá a la metodología de la investigación, el quinto contiene la caracterización del municipio y el análisis de datos y el sexto aportará las conclusiones del proyecto de investigación.

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL SOBRE DESARROLLO LOCAL Y GOBERNANZA

Para abordar la problemática planteada sobre el desarrollo local del municipio de Pamplona, Norte de Santander-Colombia, en el presente capítulo se desarrollará la exploración teórica y conceptual de la investigación en dos apartados, en uno se abordarán los conceptos como la evolución y noción del desarrollo, y desarrollo local desde una perspectiva más latinoamericana, y en el segundo apartado se recogerá los temas relacionados a la gobernanza y redes de gobernanza.

Conceptos como desarrollo local y gobernanza se enlazan, toda vez que si hay una buena gestión con miras a ejercer la gobernanza en una comunidad, se estará entendiendo que la sociedad y el gobierno actúan de la mano buscando fines o interés comunes a través de prácticas democráticas para un mejor desarrollo local.

2.1 La noción de desarrollo. El debate en torno al Desarrollo

Para hablar de desarrollo, basta con empezar a cuestionarnos ¿qué es el desarrollo? ¿Cómo surge el desarrollo? ¿Quiénes son participes del desarrollo? ¿Por qué hay sociedades más desarrolladas y menos desarrolladas? Entender ¿qué es el desarrollo? no ha sido un asunto sencillo, es encontrar un sin número de significados y respuestas, dentro de un marco de distintas disciplinas, subjetividades, complejidades y amplios debates. Gilbert Rist (citado en Burbano, 2011, p.9) considera que:

El principal defecto de la mayoría de las pseudodefiniciones del “desarrollo” se debe a que están basadas, por lo general, en la manera en que en una persona (o un conjunto de personas) se presenta (n) las condiciones ideales de la existencia social (...) el “desarrollo” existe, en cierta manera, a través de las acciones que legitima las instituciones a las que hace vivir y los signos que atestiguan su presencia.

En ese orden, el desarrollo puede concebirse como un cambio, un ideal, un objetivo, una imposición, una postura, una creencia o un modelo a seguir. La Real Academia de la

Lengua Española (RAE) (2014) define Desarrollo como: “Evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida. Acción y efecto de desarrollar o desarrollarse” Por su parte Guimarães (1997) apunta desde una visión de bienestar que esta debe proyectarse mas alla de los medios económicos pues “es el buen uso que una colectividad hace de su riqueza, y no la riqueza misma, el factor decisivo de bienestar”, o como expresa Boisier (2001) el desarrollo es la Utopía social por excelencia.

Incluso, el hecho de relacionar el desarrollo con términos de calidad de vida, bienestar o crecimiento económico, infiere que presenta múltiples enfoques y dimensiones de estudio ya sean: políticas, ambientales, culturales, sociales, o económicas.

La noción de desarrollo no es nueva, como todo concepto tiene una evolución y un constructo social e histórico (Carvajal, 2011); simplemente adquiere relevancia internacional terminada la segunda guerra mundial. Bertoni et al. (2011) hacen mención a tres documentos que en este plano político y económico mundial, podrían considerarse fundamentales en la gestación de la idea de desarrollo y los cuales ofrecían una visión de los problemas del desarrollo y subdesarrollo y las estrategias para superar las desigualdades: la Carta del Atlántico (1941), la Declaración de la Conferencia de San Francisco (1945) y el Punto IV de Truman (1949). Pero sería, con el discurso del 20 de enero de 1949, donde el presidente de los Estados Unidos Harry Truman, pronuncia lo que sin duda marcaría la nueva estrategia de cambio y dominación:

Por primera vez en la historia, la humanidad posee el conocimiento y la capacidad para aliviar el sufrimiento de estas gentes (...), creo que deberíamos poner a disposición de los amantes de la paz los beneficios de nuestro acervo de conocimiento técnico para ayudarlos a lograr sus aspiraciones de una vida mejor (...) Lo que tenemos en mente es un programa de desarrollo basado en los conceptos del trato justo y democrático (...) Producir más es la clave para la paz y la prosperidad... (Citado en Escobar, 2007 p. 19)

En ese sentido, se gestaba un modelo de desarrollo que según sus promotores, resolvería los problemas sociales y económicos que enfrentaba el mundo, y que sería la consolidación de su hegemonía y del discurso dominante del desarrollo. Sin embargo, como señala Escobar (2007, p. 20) es “reproducir en todo el mundo los rasgos característicos de las sociedades avanzadas de la época”, es decir reproducir los altos niveles de industrialización y urbanización, tecnificar la agricultura, y adoptar nuevos niveles de vida y valores culturales modernos, entre otros aspectos, como si fuesen estrategias de cambio y solución. A lo que manifiesta Esteva (1996, p.74) “...se ofreció al hombre moderno una expectativa ilusoria, implícita en la connotación de desarrollo y en su red semántica: crecimiento, evolución, maduración, modernización”. Así comienza, la distinción de países desarrollados y subdesarrollados, “el desarrollo aparece, entonces, como un estado que caracteriza a algunas regiones y que está ausente en otras” (Bertoni, et al, 2011, p.19).

Bajo estas premisas, el desarrollo se homologa a una condición económica (aún en la práctica sigue teniendo esa connotación) dejando a un lado las realidades sociales y atribuyendo los modelos de desarrollo de países occidentales como la solución perfecta a imitar. Pero serían las realidades sociales de la época, las que cambien su curso, y con el tiempo, se incorpore al debate del desarrollo: la sostenibilidad de los recursos naturales, las condiciones sociales, los límites del crecimiento, y uno de los avances más importantes situar a las personas en el centro de todos los aspectos del desarrollo. A continuación, se presenta (en forma de línea de tiempo) algunos de esos cambios significativos que entorno al desarrollo surgieron:

1963: El Consejo Económico y social (ECOSOC) de la Organización de las Naciones Unidas ONU, con base en las observaciones del Informe sobre la situación social en el mundo, recomienda la integración de los aspectos sociales y económicos: “...Debe acelerarse la ejecución de programas sociales, la cual debe complementar los programas económicos en un *desarrollo socioeconómico integrado*”⁶.

⁶ Resolución 1916 –XVIII, del 5 de diciembre de 1963, Tomado de: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1916\(XVIII\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1916(XVIII)&Lang=S&Area=RESOLUTION)

1972: El Club de Roma (asociación privada compuesta por empresarios, científicos y políticos) publica el informe: *Los límites del crecimiento*, encargado a un grupo de investigadores del MIT, cuyo propósito era realizar un estudio sobre las tendencias y problemas económicos del mundo. Concluyendo que “Si se mantienen las tendencias actuales de crecimiento de la población mundial, industrialización, contaminación ambiental, producción de alimentos y agotamiento de los recursos, este planeta alcanzará los límites de su crecimiento en el curso de los próximos cien años. El resultado más probable sería un súbito e incontrolable descenso tanto de la población como de la capacidad industrial”⁷.

1974: Declaración de Cocoyoc, identifican que los propósitos del desarrollo deben centrarse en el hombre y no sobre las bases económicas, en la *satisfacción* de sus necesidades básicas (*límites interiores*) como son el alimento, la vivienda, el vestido, la salud y la educación y en lograr nuevas alternativas de desarrollo que permitan lograr una mejor distribución de la riqueza y preservar el patrimonio del planeta (*límites exteriores*). Rechazan en absoluto el criterio de imitar los modelos históricos de los países ricos e insisten y está demostrado que el proceso de desarrollo varía de un país a otro por sus razones culturales, sociales e históricas.⁸

1986: La Asamblea General de la ONU proclama la declaración sobre *el derecho al Desarrollo*, y confirma que “el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable y que la igualdad de oportunidades para el desarrollo es una prerrogativa tanto de las naciones como de los individuos que componen las naciones”.

1987: La Comisión mundial sobre el medio ambiente y el Desarrollo en su informe nuestro futuro común, hace eco de lo que se conocería como *Desarrollo sustentable*, orientando a los países a mantener un patrón de vida sustentable sin comprometer los recursos y la capacidad para las futuras generaciones.

⁷ Tomado de <http://www.eumed.net/cursecon/18/18-4.htm>

⁸ La declaración del Cocoyoc, celebrada en Cocoyoc, México, del 8 al 12 de octubre de 1974. Tomada de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34958/S7800686_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

1990: El programa de las Naciones Unidas PNUD, publica el primer informe sobre *Desarrollo humano*, centra su atención en los fines y no en los medios de desarrollo, cuyo objetivo es alcanzar un ambiente propicio donde las personas cuenten con acceso a la educación, una vida saludable y prolongada y un nivel de vida digno.

1992: Se firma la *Declaración de Río* sobre medio ambiente y el Desarrollo, buscando establecer una alianza mundial y equitativa, a través de nuevos marcos de cooperación entre los Estados miembros, los actores claves y la sociedad en general, para alcanzar acuerdos internacionales donde se *respete los intereses de todos y se proteja la integridad del planeta*.

2000: Se lleva a cabo La Cumbre del milenio, la reunión donde los jefes de Estado y de Gobiernos miembros de las Naciones Unidas, aprueban la *Declaración del Milenio*, esperando alcanzar para el 2015, los llamados *Objetivos del desarrollo del Milenio* que son: Erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

En la actualidad, son muchos los desafíos que enfrentar, uno porque muchos de esos objetivos del desarrollo del milenio no se consiguieron, y dos porque se pretende renovar la declaración anterior, con una nueva agenda denominada “Transformar *nuestro mundo*” la cual incluye *17 objetivos para ser tratados al 2030*. Los retos afrontar en consonancia con los objetivos pasados y los nuevos riesgos o problemas encontrados a la fecha, siguen apuntando a la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, debido al aumento de las desigualdades dentro de los países y en relación a ellos, así mismo las altas cifras de desempleo en especial de los jóvenes; otro de los puntos que observan preocupante es la intensidad de los desastres naturales, la escalada de los conflictos, la violencia y el terrorismo, que llevan por consiguiente desplazamientos forzados y crisis

humanitarias; y no menos importante, el agotamiento de los recursos naturales y la continua degradación del medio ambiente, marcan la pauta para abrir paso a uno de los principales retos de nuestra época *el cambio climático, y sus efectos adversos* que pone en jaque la capacidad de nuestros países y el alcance del desarrollo sostenible (ONU, 2015).

2.2 Desarrollo local. Hacia una perspectiva más latinoamericana

La crisis económica desatada en los años 70, tuvo un gran impacto en las condiciones económicas y sociales de los países, y las medidas tomadas por los gobiernos fueron poco o nada eficaces. Como consecuencia de la crisis del Estado, se impulsan nuevas reformas en la gestión pública, se promociona un proceso de descentralización y delegación de competencias administrativas y fiscales a las regiones y en otros casos ante la ausencia o debilidad del Estado fueron las mismas comunidades las que se ven obligadas a construir sus propios procesos de desarrollo (Albuquerque, 2004). Bertoni et al. (2011) destaca que el desarrollo local buscó ser una ruta diferente y alternativa del desarrollo nacional. Es en ese resurgir local, donde la preservación de recursos naturales, la generación de fuentes de empleo y la satisfacción de necesidades básicas se convierten en las demandas prioritarias.

Así, reivindicar la capacidad de los propios pueblos y de orientar y decidir su propio futuro, es comenzar hablar de desarrollo endógeno, desarrollo local, desarrollo humano, es comenzar a trabajar por un “desarrollo desde abajo”. (Carvajal, 2011)

Celso Furtado uno de los grandes teóricos sobre el desarrollo en América latina, ya nos advertía que el desarrollo es un proceso de activación de las fuerzas sociales, y que por lo tanto el desarrollo “se trata de un proceso social y cultural, y sólo secundariamente económico. Se produce el desarrollo cuando en la sociedad se manifiesta una energía, capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas”. (citado en Boisier, 2010, p.13).

No hay posibilidad de desarrollo local sin que éste se vuelva para la propia comunidad y sea ella misma quien exprese lo que pretende y cómo el desarrollo. Además, es necesario

que los involucrados en este proceso trabajen con los conocimientos originales de la cultura local, en consonancia con el mundo global. (Barros, 2003)

Esto significa, como menciona Gallichio (2004) que el desarrollo local es un proceso orientado, es un proceso más socio-político que económico. La cooperación entre actores públicos de diferentes niveles institucionales (locales, regionales, nacionales, internacionales), así como la cooperación entre el sector público y el privado son aspectos centrales del proceso; el desafío del proceso estará en esas alianzas y en el fortalecimiento del capital social.

El desarrollo local como estrategia y proceso, buscará mejorar el progreso social y el desarrollo sostenible, fija el crecimiento económico y la distribución de la renta como dos caras del mismo proceso, debido a que los actores cuando deciden unir fuerzas tendrán como meta aumentar la productividad y el bienestar social, basados en una estrategia de mejora continua, cuidando los recursos en especial los naturales y del patrimonio histórico y cultural, pues contribuye a aumentar la ventaja competitiva en un territorio y el bienestar de la población. (Vázquez-Barquero, 2009).

Buarque (citado en Boisier, 2005, p. 52), asiente que el desarrollo local como proceso:

Es un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y asentamientos humanos capaz de promover el dinamismo económico y la mejoría en la calidad de vida de la población. A pesar de constituir un movimiento de fuerte contenido interno, el desarrollo local está inserto en una realidad más amplia y compleja, con la cual interactúa y de la cual recibe influencias y presiones positivas y negativas. El concepto genérico de desarrollo local puede ser aplicado a diferentes cortes territoriales y asentamientos humanos de pequeña escala, desde la comunidad (...) al municipio e incluso a microrregiones de tamaño reducido. El desarrollo municipal es, por lo tanto, un caso particular de desarrollo local con una amplitud espacial delimitada por el corte administrativo del municipio.

Patricio Carpio (2006) analiza que si bien es cierto el concepto de desarrollo local se construye desde diferentes ámbitos; uno de esos retos es la construcción de una perspectiva Latinoamérica de desarrollo. En esa aproximación, se consensa⁹ lo que por desarrollo local puede entenderse:

El desarrollo local como un proceso que conjuga una dialéctica de niveles tanto horizontales (dimensiones del desarrollo local) cuanto político-espaciales (local, nacional, global) como condición para su viabilidad y sostenibilidad. La dinámica territorial y la orientación democrática que se le impriman al proceso dependerán de la capacidad de concertación de los actores locales. (p.8)

Esto significa, que todo proceso de desarrollo local obviamente presentará tensiones y conflictos en sus etapas de convergencia para avanzar en la visión compartida de futuro, y como medio para lograr “un contexto de convivencia democrática entre diferentes, de justicia social entre desiguales y de inclusión política” (Velásquez, 2006, p.176).

2.2.1 Visiones del desarrollo local

De acuerdo a Gallicchio (2010) coexisten al menos siete visiones del desarrollo

- ✓ *Desarrollo local como el ámbito de territorialización de las políticas:* Parte de la base de que el Estado durante muchos años no ha considerado esta dimensión de las políticas, y que es muy relevante que los recursos lleguen a quien verdaderamente los necesitan. Es en ese marco que las líneas centrales de gobierno pasan a tener un renovado interés en lo local y lo territorial, con fuerte voluntad política y recurso puestos a disposición (...). (p. 2)

- ✓ *Desarrollo local como participación:* Se trata de la visión “participacionista”, fuertemente teñida por la salida de las dictaduras en América Latina y muy asociada

⁹ Así y desde las diferentes posiciones (en un encuentro realizado en la Ciudad de Cuenca, Ecuador) se intentó integrar y sistematizar las diferentes experiencias y pensamientos con el fin de aportar a esa perspectiva.

con procesos participativos. Para esta concepción, desarrollo local sería todo aquel proceso en el que participen actores en la discusión de asuntos de un territorio determinado. (...)Sin embargo, los procesos participativos deben contemplar bastante más que el nucleamiento alrededor de mesas de consulta. En líneas generales deben tener en cuenta que a esta altura de los procesos la participación es cada vez más pragmática, y asociada a la obtención de recursos y voluntades políticas para llevar adelante las propuestas generadas por la población. (p.2)

- ✓ *La visión neoliberal del desarrollo local:* La misma ha sido impulsada preferentemente a instancias de los organismos multilaterales de crédito. Los amplísimos procesos de desarrollo local llevados adelante en la década del 90, especialmente en países como Argentina, Perú, Bolivia y casi toda América Central han estado teñidos de una lógica de desarticulación del Estado Nacional y un traslado de competencias, de forma más o menos difusa, a los gobiernos y actores locales. (p. 2)
- ✓ *Desarrollo local como municipalismo:* En el mismo contexto, se hacía necesario fortalecer los municipios en un nuevo rol, como actores de desarrollo y no ya como meros prestadores de servicios. En ese sentido, y asociado a fuertes procesos de descentralización, se generó una visión de que el desarrollo local pasaba por el desarrollo municipal. Si había un buen municipio, necesariamente iba a haber buen desarrollo local. Esta visión falló en el sentido de que no tuvo la suficiente visión como para entender que la nueva gobernanza implica incorporar una multiplicidad de actores a ámbitos donde se toman decisiones. En general, y en los pocos casos en los que se fue eficaz en mejorar la gestión municipal, nunca se mejoró la gestión social del municipio y su capacidad de interlocución social con otros actores.(p. 3)
- ✓ *Desarrollo local como desarrollo económico local:* Una tendencia muy fuerte ha visto al desarrollo local exclusivamente en su dimensión económica. El supuesto básico consistía en que el problema de estas sociedades era de carácter económico, y que las sociedades locales carecían del dinamismo necesario para encarar otras fases del desarrollo. En esta concepción, de carácter claramente economicista, se priorizó ante todo el desarrollo de microempresas en una primera fase y los planteos de mejora de la competitividad territorial en una segunda etapa.(p.3)

- ✓ *Desarrollo local como ordenamiento territorial*: Más recientemente, también impulsado desde la cooperación europea, se ha generado un accionar de proyectos de ordenamiento territorial como la nueva panacea para el desarrollo local. En general se parte del supuesto de que el territorio no está lo suficientemente ordenado para generar un nuevo modelo de desarrollo y, en distintas modalidades, se promueve una estrategia de construcción de una visión estratégica del territorio, que termina pretendiendo promover procesos de desarrollo local mucho más que procesos de ordenamiento del territorio en sentido estricto *Desarrollo local como forma de análisis social*. (p. 3)
- ✓ *Desarrollo local como forma de análisis social*: Se trata de una visión más “neutra” del desarrollo local, en el sentido que lo ve más como una herramienta de análisis que como un instrumento de cambio social. Es así, que este enfoque lo ubica en una dimensión analítico-metodológica, como herramienta definida por un conjunto de variables e indicadores. Diversos estudios se ubican en esta dimensión, sobre todo a partir de la utilización intensiva de sistemas de información geográficos. Estos estudios adoptan, finalmente, un carácter mucho más descriptivo que de herramientas para la acción. (p. 4)

2.2.2 Dimensiones del desarrollo local

El desarrollo por su naturaleza multidimensional presenta múltiples enfoques y/o dimensiones de estudio, y dependiendo de los autores los componentes o ejes articuladores del desarrollo (como un sistema, un todo) pueden variar tanto en el nombre como en su cantidad. Alonso (2004) nos hace una aproximación de lo local y de las dimensiones que lo constituyen, así tenemos una dimensión espacial (territorio), unas determinadas relaciones sociales (una sociedad), y una modalidad de regulación política (un Estado). Coraggio (2006) nos habla de unos componentes económico, sociales, culturales y políticos o en el caso de Vásquez Barquero (Citado en Bertoni et al, 2011, p.102) nos cita tres dimensiones una económica, una político-administrativa y una sociocultural. Sin embargo aunque la forma no sea la misma, hay un grado de coincidencias en las apuestas del desarrollo local.

En este mismo sentido, Carpio (2006) nos presenta los elementos o dimensiones para una construcción de una perspectiva Latinoamérica de desarrollo local:

1. Dimensión territorial: tomando de base las reflexiones de Alberto Enriquez (2006), el territorio redefinido como sujeto de desarrollo, es clave para la definición de lo local y su gestión, es en el territorio donde reposan los recursos físicos y naturales y con las capacidades de sus actores se activan las potencialidades existentes; es punto de concertación de actores y articulación de comunidades y/o regiones a nivel micro o macro. Así mismo, un elemento imprescindible es la dimensión ambiental, pues es pilar para la sostenibilidad de la vida misma. De ahí que se enfatiza en la complementariedad y reciprocidad de los aspectos ambientales, sociales y económicos, sin priorizar en alguno especial.
2. Las identidades o la Dimensión Cultural: la multiplicidad de pueblos y culturas en América latina, configura una variedad de identidades en la región. Desde los diferentes puntos y cosmovisiones, Juan de la Cruz sostiene que el primer paso para la construcción de una nueva alternativa de desarrollo es el reconocimiento de sí mismo o como mencionaría Marlon Santi, aludiendo que nociones de pobreza, bienestar o riqueza no existen en las comunidades amazónicas: “..Existe más bien una visión holística de cómo debe actuar la sociedad en su conjunto para construir el Sumak Kausay (buen vivir), Sumak Allpa (tierra fértil sin mal) y Sacha Runa Yachay (todo el conocimiento ancestral)”. (Citado en Carpio, 2006, p.10)
3. Dimensión política: se hace énfasis en la construcción de actores con capacidad estratégica de acción, como condición necesaria para mover procesos de desarrollo local, pero si no hay una capacidad de decisión sobre el futuro del territorio, se continuaría visibilizando los intereses externos y manteniendo el modelo vigente. En esta medida los procesos de concertación deben promoverse desde la base de una participación ciudadana propositiva y responsable.
4. Dimensión económica: el desarrollo económico es la base fundamental de todo proyecto de desarrollo, la diferencia desde la perspectiva Latinoamérica es que el desarrollo económico no se concibe como crecimiento económico sino se habla más bien de una economía sustentable. Se hablaría entonces de un crecimiento

cualitativo, donde las interacciones del hombre y los recursos de la naturaleza, hacen parte de un sistema solidario basado en la satisfacción de las necesidades y no de un consumo mercantilista propio del tiempo globalizado en el que vivimos. Se pretende entonces es el bienestar de la población, brindar igualdad de oportunidades para los más pobres buscar actividades económicas que apunten a estos objetivos, sin denigrar el sistema natural y concentrar la riqueza en unos pocos.

2.2.3 La Importancia de los Actores en los procesos de Desarrollo local: la participación y la cooperación.

Comprender los procesos de desarrollo local y su éxito, dependerá en gran medida de los objetivos planteados y la participación y cooperación de los actores que inciden en él. Arocena (2006) nos señala que en general los actores pueden considerarse todas las personas, grupos o instituciones cuya acción está marcada en las relaciones e intercambios locales de una sociedad en particular, pero el actor local serán todos aquellos agentes que en sus campos políticos, sociales, económicos y culturales, son activistas de propuestas que buscan capitalizar las potencialidades locales; pues son quienes buscan mejorar el aprovechamiento de los recursos naturales, en aras de un equilibrio ambiental y social. Menciona que al entrelazar actor local y desarrollo local, es hablar de un *actor-agente de desarrollo local*, pues no todos pueden considerarse actores-agentes de desarrollo local, por ejemplo una empresa que contamine con sus desechos un río o aquellos que desarticulen sistemas de producciones locales, sin proponer alternativas viables. En este sentido: “no siempre las pautas culturales que llevan a la acción forman parte de los sistemas de representación (...) la constitución del actor esta entonces estrechamente ligada a su proceso de constitución de identidad” (Arocena, 2006, p. 71).

Alonso (2004) manifiesta que en una localidad conviven prácticas pertenecientes a diferentes modalidades de pertenecer y relacionarse con la sociedad local; y es así que distingue cuatro tipos de actores: los actores parcialmente locales, los actores no locales, los actores en la localidad con dificultades para reproducir su vida cotidiana, y los actores

estrictamente locales. Señala entonces que esta distinción de actores permiten identificar su vínculo con la localidad y varían de acuerdo de acuerdo a su lógica de acción, ya sea por un vínculo familiar, oportunidad laboral, relación costo-beneficio, entre otros, de allí *radica la importancia de los actores estrictamente locales* pues de su nivel de involucramiento con su localidad, de su percepción de los problemas y de su capacidad de potenciar los recursos que tiene o que invierte los otros actores (extralocales), se puede poner en marcha una estrategia exitosa de desarrollo.

Por su parte Barreiro (2000) señala tres categorías de actor local: los actores ligados a la toma de decisiones (político-institucionales); los actores ligados a técnicas particulares (expertos profesionales) y los actores ligados a la acción sobre el terreno (la población y todas sus expresiones activas). Como aporta este autor, el desarrollo local es el resultado de la concertación, negociación e interacción entre los actores, el empoderamiento de los actores con su territorio es un aspecto de primera importancia, pues sin una cooperación efectiva no habría soluciones y decisiones colectivas.

Esto también significa, que la cooperación de actores no vive en permanente armonía, pues “la convergencia de los intereses en una estrategia común es un proceso altamente complejo”, debido a que las mismas necesidades, potencialidades y función del territorio son percibidas de manera diferente por los diferentes actores. Así la cooperación se convierte en un desafío y aprendizaje continuo. (Barreiro, 2000, p.7)

Bajo estos aspectos, Rofman (s.f.) analiza la participación de los actores desde varios niveles:

- ✓ Interacción en torno a la significación del problema: es decir los diversos actores logran incorporar su perspectiva en la agenda pública.
- ✓ Intervención en el proceso efectivo de la transformación de las condiciones sociales: los procesos de cambios son fenómenos históricos y dinámicos, resultado de la interacción entre los sectores o grupos que conforman la sociedad.

- ✓ El impacto diferencial de las nuevas realidades: la dinámica de los procesos y cambios impacta de manera diferencial en los diferentes sectores sociales y supone nuevas condiciones sociales, económicas, políticas etc.

Al respecto de la participación, Velásquez (2006) considera que la participación posee una dimensión expresivo-simbólica reflejada en los sentimientos, identidades y demandas específicas de los diferentes actores, y agrega además que el hecho de que el desarrollo local sea participativo se traduce en que los diversos actores políticos, económicos, sociales u otros deliberan en el escenario público buscando mejores niveles de bienestar, y permite a su vez relacionarla con los conceptos de gobernabilidad democrática y ciudadanía.

2.2.4 La educación, el territorio y la identidad cultural en el desarrollo local

El desarrollo local como cambio social innovador, también llevará consigo una acción educativa encaminada a que sus protagonistas mantengan informados, capacitados y motivados. Cuando se educa para el futuro, se educa para la adaptación a los cambios, pues se asume su pasado y se proyecta para el futuro. De esta forma la educación puede considerarse como un medio para alcanzar los objetivos del desarrollo en el sentido que: afirma la personalidad de los individuos, establece mejores relaciones entre sus miembros, vela por la conservación de los valores del patrimonio cultural y orienta actividades para alcanzar una vida más digna, próspera y de calidad. (Orduna Allegrini, 2003)

Pero la educación aunque sea una condición necesaria del desarrollo, no lo es suficiente, pues hay que hacer un reconocimiento de sus procesos históricos y culturales. Según García Canclini, “la cultura designa, en la actual perspectiva, la dimensión simbólica presente en todas las prácticas de todos los hombres, con lo cual a la vez que se afirma su imbricación en lo económico y social”.

La identidad cultural como elemento básico del desarrollo, posibilitará mayores interrelaciones entre las personas y los grupos “es importante que, a través del desarrollo, las personas encuentren en su medio local una base de seguridad y confianza, un motivo de

orgullo a nivel individual y colectivo” (Hard, 1991, p. 47). Governa plantea que “el territorio constituye un espacio transformado por la acción de una determinada sociedad, pero al mismo tiempo, representa la condición reproductiva de la sociedad misma” (citado en Carmona, 2005,p.4).

Giménez (2000) señala que si bien el territorio en su dimensión instrumental es el espacio donde se organizan las necesidades económicas sociales, y políticas de una sociedad, y su producción está sustentada en las mismas relaciones sociales, nos señala también que:

El territorio es también objeto de operaciones simbólicas y una especie de pantalla sobre la que los actores sociales (individuales o colectivos) proyectan sus concepciones del mundo. Por eso el territorio puede ser considerado como zona de refugio, como medio de subsistencia, como fuente de recursos, como área geopolíticamente estratégica, como circunscripción político-administrativa, etcétera; pero también como paisaje, como belleza natural, como entorno ecológico privilegiado, como objeto de apego afectivo, como tierra natal, como lugar de inscripción de un pasado histórico y de una memoria colectiva y, en fin, como "geosímbolo" (p.93).

2.2.5 La Gobernanza, el desarrollo económico y el capital social, estrategias claves en el desarrollo local

Galicchio (2010) hace mención a estos tres aspectos claves para pensar y actuar en el desarrollo local:

- ✓ La gobernanza local, regional y nacional: analiza que el desarrollo local mejora la gobernanza en todos sus niveles, porque pone el gobierno y el poder al alcance de la gente. Un primer desafío será recuperar el vínculo gobierno-ciudadanía, y esto es porque como lo menciona este autor y lo revisaremos más adelante, los gobiernos de América latina se han caracterizados por sus bajos índices de credibilidad, ineficacia y corrupción entre otros casos, y para solventar estos problemas

minimizan el papel del estado y dan preponderancia y competencias a los actores privados. Bajo estos argumentos y como se ha señalado el desarrollo local abre la puerta para que la ciudadanía se empodere y sean los actores locales partícipes en las decisiones y el destino de su comunidad. Bajo este contexto, los cambios y transformaciones en las formas de gobernar implican nuevos desafíos como gobernar a través de redes y no de jerarquías, nuevas formas de acción y de interacción.

- ✓ El desarrollo económico local y el empleo: El desarrollo económico local debe ser discutido y practicado no solamente en su dimensión de crecimiento, sino sobre todo, como una estrategia de generación de empleo y trabajo. Los impactos esperados son la activación de la economía local, el aumento de ingresos y empleo, el aumento de la productividad y la calidad del empleo, el aumento de la recaudación municipal y, en un sentido más amplio, una mejor calidad de vida.

- ✓ La construcción de capital social: siguiendo a Gallicchio (2010) es muy claro en plantear que “No habrá desarrollo económico si no se generan previamente las condiciones mínimas de desarrollo social local, y más aún, no habrá desarrollo local sostenible sin construcción de capital social que mantenga y le dé sentido a los demás procesos” (p.8). Estas consideraciones son muy claves, pues como lo ha analizado Putman (1994) el capital social está conformado fundamentalmente por el grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad; sin estos elementos es muy difícil acceder a grados de coordinación y cooperación para proceso de desarrollo. Complementando este tema con los trabajos de Kliksberg (1999), este autor analiza que la cultura cruza todas las dimensiones del capital social y serán los valores de una cultura decisivos en los procesos de desarrollo pues estos se transmiten de generación en generación, así pone de reflexión que si en América latina se promoviera valores como la solidaridad, la cooperación, la responsabilidad, el cuidado del bienestar colectivo, la no discriminación, la

erradicación de la corrupción y la búsqueda de mayor equidad, ayudarían claramente al desarrollo de la región.

2.2.6 Un instrumento de medición para los proceso de desarrollo local

Sáenz (2006) propone un instrumento de medición donde trata de conjugar e integrar una serie de componentes que permitan evaluar procesos de desarrollos locales, con el fin de verificar la capacidad, calidad y sostenibilidad en el tiempo de estos procesos. Haciendo énfasis en la creación de capital humano (capacidades) y la consolidación de los espacios de desarrollo del capital social (institucionalidad). Estos componentes de análisis son:

- ✓ la participación y construcción del tejido social: como él lo indica, la participación (activa y empoderada) es una condición necesaria y básica de la sostenibilidad para los procesos de desarrollo, pero sin la concertación de diversos actores no habría la construcción de un tejido social fuerte y menos la generación de una democracia activa.
- ✓ la planificación estratégica participativa, que contempla la visión de un futuro compartido, apuesta de líneas estratégicas y proyectos adecuados, y la efectiva inversión del presupuesto acorde a las decisiones y proyectos planteados.
- ✓ La gestión y liderazgo de los procesos de desarrollo, es generar capacidades locales para lograr una mejor calidad de vida, donde estén involucrados y comprometidos los actores desde la planeación de proyectos, manejo de recursos, evaluación, rendición de cuentas entre otros aspectos.
- ✓ Capacidad institucional: convoca una serie de temas en relación a la normatividad, capacidades técnicas y humanas, como la generación de ingresos, la especialización en temas de ordenamiento territorial, desarrollo social, fortalecimiento institucional, entre muchas más funciones.

- ✓ Temas transversales: se pretende medir e identificar los logros obtenidos en materia de género, generación, ambiente e interculturalidad.
- ✓ Articulación a los sistemas nacionales: se analiza la articulación de los gobiernos locales con lo demás niveles nacionales, pues lo local debe incorporarse a las políticas públicas nacionales y locales como parte del proyecto de visión común de país.

2.2.7 El papel de los gobiernos locales en el desarrollo local

Los gobiernos locales se constituyen como principales interlocutores de las demandas de los ciudadanos puesto que son ellos los que están más próximos a la sociedad y su territorio (Ziccardi, 1998). Además menciona Natera (2005) que los gobiernos locales poseen las características necesarias para generar y activar iniciativas de participación ciudadana, porque: es más flexible y versátil para atender las demandas concretas de los ciudadanos, hay más probabilidad de que las administraciones locales generen las condiciones favorables para la inclusión de actores (individuales-colectivos) en los asuntos públicos, hay más visibilidad, accesibilidad y cercanía frente a los intereses del colectivo y del territorio.

2.3 El desarrollo sustentable. La necesidad de una dimensión ambiental del Desarrollo.

La relación del hombre y su entorno natural u ambiental, determina como las acciones humanas para satisfacer sus necesidades básicas y sociales impactan su entorno. Si bien esa satisfacción de necesidades ha generado un sin número de problemas socio ambientales, de los cuales estos problemas no son nuevos y actuales, puesto que hacen parte de la misma característica y evolución de la especie humana, el problema mayor radica en que no se han tomado las medidas necesarias para conocer los límites de esos recursos naturales y son

utilizados a un ritmo mayor contraproducente a las capacidades de la misma naturaleza: “ Los problemas ambientales surgen, en cualquier caso, de una contradicción entre el ritmo de los ciclos biogeoquímicos y el ritmo de los ciclos de producción humana (...)”.(Tommasino, Foladori y Taks, citados en Bertoni et al, 2011, p. 220).

Las innumerables investigaciones e informes relacionadas con los problemas e impactos ambientales, hace que se replanteen las discusiones en torno al Desarrollo y se sume la dimensión ambiental como factor transversal del desarrollo (ver anexo 3 para ampliar el tema sobre las Perspectivas teóricas). Así es que aparece en la escena internacional el concepto de desarrollo sostenible o duradero, difundido por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en su informe *Nuestro futuro Común* (1987):

Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, duradero, o sea, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias. El concepto de desarrollo duradera implica límites - no límites absolutos, sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y de la organización social y la capacidad de la biósfera de absorber los efectos de las actividades humanas. (ONU, 1987)

Para Barros Maciel (2003), la meta de este relatorio sería la de orientar a los diferentes países en mantener un patrón de vida sostenible, sin descuidar los recursos naturales dando cuenta del futuro. Lo que pretendía, era crear un modelo económico capaz de generar riqueza y bienestar al mismo tiempo de promover la cohesión social e impedir la destrucción de la naturaleza. (Villegas, 2002)

Como menciona, Gutiérrez y González (2010), el desarrollo sustentable, se afirma sobre tres ejes analíticos:

1. Un desarrollo que tome en cuenta la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes. Así se requerirá de instituciones capaces de reducir la exclusión social, y crear ejes de acción desde la distribución y la equidad social.
2. Un desarrollo respetuoso del medio ambiente, dado que el deterioro ambiental no es homogéneo y depende del tipo de desarrollo, modo de vida y las condiciones del entorno.
3. Un desarrollo que no sacrifique los derechos de las generaciones futuras, la justicia intergeneracional es una condición ligada tanto a la equidad social como a la conservación del medio ambiente en el momento actual. La necesidad de sustentabilidad hace imprescindible que su trabajo sea ahora, el futuro ya es cercano, no es un requisito remoto de transformar.

Sin embargo también están las críticas al desarrollo sustentable, al considerarlo demasiado ambiguo, ambiciosos e inefectivo para actuar frente a las problemáticas socio-ambientales dentro del sistema económico imperante. Desde el análisis del discurso, el desarrollo sostenible tiene su origen desde la misma modernidad occidental, en ese sentido el discurso del desarrollo sustentable asume una cultura económica dada, consolidando la cultura económica occidental. (Escobar, 1995)

Guimarães(1999) analiza que transitar hacia un estilo de desarrollo sustentable implica un cambio en el propio modelo de producción hoy dominante¹⁰, particularmente en lo que se refiere al patrón de articulación sociedad-naturaleza. Continuando con el autor, será a partir de la realidad en los países subdesarrollados del Sur, que el desarrollo sustentable sólo “se transformará en una propuesta en serio en la medida en que sea posible distinguir sus componentes reales, es decir, sus contenidos sectoriales, económicos, ambientales y sociales” (p.38).

Foladori (1999), insiste que medir la sustentabilidad desde una disciplina es pretencioso cuando el concepto es interdisciplinario, sean porque las mediciones económicas o socio-

¹⁰ Guimarães (1999, p. 40) acuña” se hacen evidentes las acciones indispensables para cambiar los patrones de consumo en los países industrializados, los cuales, como es sabido, determinan la internacionalización del estilo”

políticas llevan la misma “atadura ideológica de la economía neoclásica”, es decir no cuentan con instrumentos para analizar las relaciones sociales o están sujetas a manejar promedios descartando las diferencias sociales, y sostiene “todas las medidas de sustentabilidad tienen una omisión en común: no relacionan los daños ambientales con las relaciones sociales y no valoran adecuadamente las desigualdades sociales en el marco teórico de la sustentabilidad” (p. 29).

2.4 De las teorías del desarrollo a la teoría estructuralista en América Latina

Las teorías del desarrollo surgen en un periodo de transición para el mundo, en el periodo de postguerra donde económicamente el mundo está dividido en dos bloques: el occidental y el socialista. De acuerdo con Gutiérrez y González (2010), dentro de los pioneros de las teorías del desarrollo destacan Albert O. Hirschman (1915), Paul N. Rosenstein-Rodan (1902-1985), Ragnar Nurkse (1907-1959), Arthur Lewis (1915-1990) y Walt Whitman Rostow (1916-2003), Raúl Prebisch (1901-1986), Hans Walter Singer (1910-2006), quienes coincidían en que no era posible analizar a las economías en vías de desarrollo con los mismos paradigmas que se había estudiado el capitalismo en las economías desarrolladas, al contrario se debía analizar las condiciones específicas de funcionamiento de los países atrasados.

Para América latina, surge el pensamiento económico denominado “estructuralista” (1940 y 1965) asociado a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Superior de Estudios Brasileños (ISEB)¹¹:

El pensamiento estructuralista se articuló en torno a los siguientes temas, que, con distinto énfasis, constituyeron sus pilares esenciales: las relaciones de poder y dependencia articuladas bajo el binomio centro-periferia, la crítica a la ley de las

¹¹ De acuerdo a Bárcena y Prado (2015), los economistas estructuralistas destacados en este periodo: Celso Furtado (1920-2004), Arthur C. Lewis (1915-1991), Raúl Prebisch (1901-1986), Juan Noyola (1922-1962), Aníbal Pinto Santa Cruz (1919-1996), Osvaldo Sunkel (1929) e Ignacio Rangel (1914-1994).

ventajas comparativas y la predominancia de la restricción externa, el carácter dual del desarrollo económico en distintos niveles (que se revela en fenómenos tales como la heterogeneidad estructural), la existencia de una oferta ilimitada de trabajo (que incide en la distribución del ingreso), una visión del desarrollo como cambio estructural, la necesidad de un desarrollo guiado por el Estado en materia de inversión en infraestructura y desarrollo productivo, la inflación como un problema del desarrollo económico, y la necesidad de la inserción regional e internacional para sobreponerse al problema del subdesarrollo.” (Bárcena y Prado, 2015)

2.5 La Globalización y los Modelos de Desarrollo en América Latina

El proceso de la globalización, ha sido sin lugar a dudas el fenómeno (con sus pros y contras) de mayores cambios en nuestras sociedades, no solo porque trajo consigo la interconexión de nuestras sociedades, la estimulación y aperturas de mercados económicos, y el fomento de una cultura global, también trajo el desarrollo de nuevas formas de gobierno, donde el Estado se ve minimizado por la creciente incorporación de organismos internacionales, de nuevos actores y nuevos roles. Algunos consideran que este fenómeno no es nada nuevo y al contrario es la misma tendencia o constante de explotación y colonización de culturas. Como lo manifiesta Giddens (2007), las implicaciones de la globalización no obedece a solo aspectos económicos, sino que es a su vez es política, tecnológica y cultural. Observa que este proceso ha generado crecientes presiones para la autonomía y las identidades culturales locales, precisando que la evolución de la globalización no ha sido equitativa “En lugar de una aldea global, alguien podría decir, esto parece más el saqueo global”. (p.10)

Stiglitz (2007) señala que la globalización llevo asociarse (de la mano de sus partidarios) con *Progreso*, progreso relacionado por la apertura de mercados que supuestamente “brindaría una prosperidad sin precedentes”, y que particularmente sabemos no ocurrió así. Menciona que esas ventajas, como el fomento de comercio exterior, nuevas industrias y tecnologías, acceso al conocimiento, se han visto opacadas por la destrucción del medio ambiente, la inadecuada adaptación cultural, la creciente corrupción, y como la

condicionalidad impuesta por los prestamistas internacionales (BM, FMI,) hacia los países subdesarrollados han minimizado la soberanía de estos pueblos y han aumentado la brecha entre ricos y pobres, entre muchos otros problemas.

Vidal y Guillen (2007) analizan la globalización con el modelo neoliberal de América latina y manifiestan que se reprodujeron las características esenciales del subdesarrollo (estudiadas por Celso Furtado): heterogeneidad estructural y dependencia externa; se hizo notable la venta de activos tanto de servicios públicos como financieros en nuestros países, aumentó el poder de las grandes empresas y de grandes bloques económicos que impulsaron la concentración de riqueza para unos pocos.

2.5.1 Las políticas Neoliberales a partir del Consenso de Washington, como modelo de Desarrollo Económico para América Latina.

Finalizando la década de los 70, el resultado de las políticas proteccionistas, y el modelo de sustitución de importaciones, basado en las exportaciones y en un modelo de desarrollo centro-periferia (promovido por la CEPAL) venía en declive; esto causó en los inicios de los años ochenta un período de estancamiento o recesión económica generado por los altos costos de la deuda externa y elevados precios del petróleo, obligando por ejemplo a México a declararse en moratoria de su deuda. En ese escenario caótico que vive la región, a finales de la década se empieza a cristalizarse el Consenso de Washington¹² (como salida a la crisis económica que se vivía) y el cual buscaba un modelo económico más abierto y estable, basado en una lógica de apertura de mercados -buscando facilitar el comercio internacional entre los países en vías de desarrollo y países desarrollados- y la disciplina macroeconómica – que buscaba un mayor control de las finanzas del Estado-. (Martínez y Soto, 2012)

Martínez y Soto (2012) nos describen que lo años noventa significarían la instauración de políticas neoliberales en América Latina, a partir de las mismas reformas de política

¹² Para ampliar más el tema en: Sahid Javed Burki y Guillermo E. Perry, Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional y en Pedro Pablo Kuczynski y John Williamson (eds.), Después del Consenso de Washington. Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina

económicas del Consenso de Washington (condicionadas bajo los organismos internacionales¹³ como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial), establecidas en 10 instrumentos de los cuales serían prioritarios la disciplina fiscal, la reforma fiscal y la inversión extranjera, excluyéndose la política social. Consignados bajo el dogma que el sector privado gestiona más eficientemente los recursos que el sector público, así se disminuye el Estado a su mínima expresión dejando al sector privado la mayor parte de su gestión incluso de los servicios universales, por consiguiente el papel del Estado será el de facilitador e intermediario de los negocios del sector privado y regulador del mercado. Sin embargo estas reformas estructurales no han logrado ese auge económico esperado:

Las prioridades de la región se concentraron en lograr la estabilidad económica y desmontar los elementos fundamentales del modelo proteccionista de desarrollo. Según la visión consensual, estas prioridades eran necesarias para aprovechar los posibles beneficios de los crecientes volúmenes de intercambio comercial y flujos de capital (...).En especial, este resurgimiento del crecimiento no estuvo asociado a una fuerte demanda por mano de obra en el sector formal (en muchos países aumento ya sea el desempleo formal o el empleo informal); el crecimiento de las exportaciones ha estado concentrado en los sectores de uso intensivo de recursos naturales; y la brecha salarial entre la mano de obra calificada y no calificada parece haber aumentado. Por consiguiente, los problemas de distribución de ingresos no han mejorado en muchos países y han empeorado en otros, generando índices de pobreza que se mantienen a niveles inaceptablemente altos. Más aun, inseguridad económica para los pobres y la clase media, vinculada a la inseguridad laboral y a la volatilidad de los ingresos, ha tendido a crecer. (Burki y Perry, 1998, p. 1-2)

¹³ Para Stiglitz (2007) son el FMI, el Banco Mundial y la OMC las principales organizaciones que han gobernado el proceso globalizador, ya que han estado en la coyuntura económica mundial como las crisis financieras y las transiciones de países excomunistas a la economía de mercado. En su crítica, menciona por ejemplo que el FMI no ha cumplido con su misión de estabilidad económica y lo que es peor muchas de sus políticas recomendadas no han tenido un impacto favorecedor: "...muchas de las políticas recomendadas por el FMI, en particular las prematuras liberalizaciones de los mercados de capitales, contribuyeron a la inestabilidad global. Y una vez que un país sufría una crisis, los fondos y programas del FMI no sólo no estabilizaban la situación sino que en muchos casos la empeoraban, especialmente para los pobres. ..." (p. 54)

Continuando con Martínez y Soto (2012), las ventajas y desventajas que representó este primer decálogo de reformas, llevan al 2003 al lanzamiento de las reformas de segunda generación, que de acuerdo a sus autores (John Williamson y Pedro Pablo Kuczynski) incluiría políticas anticorrupción, flexibilidad al mercado laboral y reducción a la pobreza, entre otros. Este análisis permitió entrever que las fallas de las primeras reformas se atribuyeron al no comprender las estructuras económicas de los países en desarrollo y del mismo papel de los gobiernos al no exigir o aplicar políticas que respondan a las problemáticas socioeconómicas de sus países, no obstante se entiende la subordinación de nuestros países con el gobierno del norte.

2.5.2 Consenso de Buenos Aires, como desafío al Consenso de Washington

Paralelo a las medidas estructurales del consenso de Washington, se conocen de otros consensos desarrollados por gobiernos latinoamericanos como el Consenso de Santiago en 1998 y el Consenso de Buenos Aires en el 2003, como desafío a estas políticas neoliberales y en el caso de este último buscando como objetivos la integración latinoamericana, la autonomía y el desarrollo de los pueblos, reorientando el proceso del MERCOSUR, proponiendo un mayor rol al Estado y la inclusión de la participación ciudadana y de la sociedad civil; en su texto promulga por el derecho de los pueblos al desarrollo ¹⁴:

Entendemos que la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión nos permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales. En este sentido, destacamos que la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos. (Consenso de Buenos Aires, Art. 16, 2003)

¹⁴ Ver en <http://redesur.org/el-consenso-de-buenos-aires/>

CAPÍTULO 3. LA GOBERNANZA

3.1 La Gobernabilidad y la gobernanza

Aunque Gobernabilidad y Gobernanza, se relacionen no significa que sean sinónimos. El término de gobernabilidad tendrá su aparición en 1975 cuando se publica el libro: La crisis de la democracia: reporte sobre la gobernabilidad de las democracias a la Comisión trilateral (libro escrito por el americano Samuel P. Huntington, el japonés Joyi Watanuki y el europeo Michel J. Croizier), por primera vez se introduce en el escenario de las ciencias políticas y de la administración pública el concepto y la reflexión sobre la gobernabilidad /ingobernabilidad, así los autores ponen en evidencia y pronostican que el gobierno democrático de los estados sociales¹⁵ es un problema crítico causado en su patrón o proceso de gobernar y no en su diseño institucional y estructura del sistema económico de mercado, provocando una sobrecarga no manejable entre la demanda social y la oferta gubernamental (entre el ingreso y el gasto público) y si no se corrige, puede evolucionar hacia un escenario de crisis fiscal y política de gobierno. (Aguilar, 2010)

La gobernabilidad entonces cuestionará las capacidades de los gobiernos, sustenta un gobierno capaz dotado de capacidades requeridas suficientes para gobernar la sociedad. Por tanto y en la perspectiva de esta Comisión, la ingobernabilidad se puede expresar como el descenso progresivo de la eficacia del gobierno generando una caída progresiva en el consenso social, es decir al no encontrarse en condiciones de proveer de bienes y servicios a sus ciudadanos conforme a su compromiso de justicia y bienestar social deja de ser legítimo. (Aguilar, 2006)

¹⁵ Los gobiernos del Estado social se habían acreditado por el transcurso del siglo XX, como instituciones efectivas en la conducción de sus sociedades a través de programas que buscaban mejorar las condiciones de bienestar y seguridad social, para trabajadores, empleados y poblaciones más vulnerables, sin embargo hacia los años 70 empezaban a dar señales de vulnerabilidad en términos de legitimidad valorativa y política como de racionalidad financiera-administrativa. Señales que marcaron la “crisis de la sociedad capitalista industrializada, integrada en forma de Estado social”. Las decisiones que se tomaron para superar la crisis de los estados sociales fueron: la política de ajuste, la liberalización de mercados y la democratización; “reordenándose” la relación entre el Estado y mercado y la relación Estado- sociedad, disminuyendo el Estado su asistencialismo y/o intervencionismo. (Aguilar, 2006)

Camou (2001) señala como componentes básicos de la gobernabilidad: la "eficacia", la "legitimidad" y la "estabilidad" en el ejercicio del poder político, definiendo como gobernabilidad “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz”. (p. 10)

En esta línea, Angel Flisbush refiere a la gobernabilidad como la calidad del desempeño gubernamental de un gobierno considerando principalmente las dimensiones de oportunidad, de efectividad, la aceptación social, la eficacia y la coherencia de sus decisiones. Así mismo Xavier Arbós y Salvador Giner consideran la gobernabilidad como una cualidad propia de una comunidad donde las instituciones de gobierno actúan de manera eficaz “considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo, mediante la obediencia cívica del pueblo”. (citado por Camou, 2001, p. 32)

En otras definiciones Omar Guerrero (citado por Arce, 2006, p.128) señala que “la gobernabilidad significa sencillamente el conjunto de aptitudes que aseguran un desempeño superior de dirección y autodirección de la sociedad”. Por otra parte, Lechner (2001), relaciona la gobernabilidad democrática con “la legitimación del orden y la conducción de los procesos sociales en función de dicho orden”.

Sin embargo, y dado los estudios que señalaban que no solo bastan las capacidades requeridas para gobernar un país (en su crecimiento económico y desarrollo social) que de por sí ya le son insuficientes ante los nuevos o viejos problemas de la sociedad:

Se descubrió que para gobernar un país hacia metas de bienestar se exigen más capacidades, actores y acciones que las del mero gobierno (...) se entendió que el modo directivo de gobernar se tenía que modificar para hacerlo capaz de diseñar la forma de crear interdependencias más que dependencias, coordinación más que subordinar(...) Es aquí donde empieza a tener forma la concepción de gobernanza. (Aguilar, 2006)

3.2 Los cambios que desencadenaron nuevas formas de Gobernanza

Peters y Pierre (2005) reconocen que la importancia de estudiar la gobernanza se concatena con los cambios que ha tenido el Estado y la sociedad, buscando la nueva gobernanza una estrategia para “unir al Estado contemporáneo con la sociedad contemporánea” (p.38). Y es que el Estado para muchos ha dejado de tener el monopolio sobre los recursos económicos e institucionales necesarios para gobernar y la tendencia creciente de nuevos actores y no gubernamentales ha sido un cambio muy significativo.

Sin embargo, “el Estado continúa siendo un vehículo clave para la persecución del interés colectivo en la sociedad; lo que estamos presenciando es la transformación del Estado para adaptarse a la sociedad de finales del siglo XX e inicios del XXI.” (Peters y Pierre, 2005, p. 53). Siguiendo estos autores, señalan algunos de los cambios que emergieron para desarrollar nuevas formas de gobernanza y que radicarón en:

- ✓ La Crisis financiera del Estado: cuyos síntomas fue el incremento del gasto público, la falta de sostenibilidad a los programas de servicios públicos, y la caída de los ingresos estatales. Bajo este contexto sería sin duda la crisis económica la que haya fomentado los nuevos instrumentos de gobernanza. El Estado se vio obligado a ser menos autosuficiente y trabajar en redes (públicos-privadas).
- ✓ Cambio ideológico de la política respecto del mercado: Para Reagan y Thatcher liberar el mercado “era un objetivo político global” dado que la restricción de los mercados y el control político excesivo restringía el crecimiento económico. Así, “el cambio ideológico hacia el individualismo y el mercado planteó un reto muy importante al Estado...” (p. 42)
- ✓ La globalización: es sin duda uno de los temas que ha cargado con un sin número de opositores o beneficiarios al respecto. La soberanía nacional es un reclamo incesante al intervencionismo que la globalización ha ejercido en algunas de las políticas nacionales, económicas, sociales, entre otras. Sus repercusiones han sido

tanto directa como indirectas. Como por ejemplo la transferencia de competencias a instituciones internacionales o la desregulaciones de los mercados internacionales.

- ✓ El fracaso del Estado: la valoración del rendimiento del Estado entre los años 80 y 90 fue decepcionante. Así esa imagen construida por el propio Estado de un Estado fuerte está invertido por un Estado extremadamente grande y caro, e incapaz de prestar los servicios eficientes. En contraparte la respuesta de la Gobernanza se dirige a movilizar los recursos en funciones público-privadas, pues es claro que el Estado no es ni tan poderoso ni autosuficiente.
- ✓ La aparición de la nueva Gestión pública o new public management —NPM—: es contraria a la tradición burocrática y aduce que las organizaciones públicas deben ser gestionadas iguales como las organizaciones privadas. Aunque, se encuentran similitudes y diferencias entre la nueva gestión pública y la gobernanza, una de las semejanzas refiere que esa fuerza del Estado está siendo más limitada por acuerdos temporales entre lo público-privado que facilitan “la influencia institucional y la coordinación”. De las diferencias más importantes, está el papel que juega el Estado, mientras que para la primera lo ve casi obsoleto, la gobernanza tiene “una visión más positiva del Estado” pues encuentra representado el interés colectivo y facilita y coordina la gobernanza.

Es así que para el último cuarto del siglo XX, las ciencias de la administración, observan cambios en sus paradigmas (Prats, 2005; Blanco, 2011):

- Las principales reformas administrativas impulsadas hasta mediados y/o finales de los años setenta, se inspiraron en el modelo burocrático weberiano (se habla de “administración o burocracia”),
- A partir de los años 80, las reformas neoliberales impulsaron la descentralización del estado, nuevos principios de gestión como la competencia interorganizativa, la externalización de los servicios y la elección de servicios por parte de los usuarios-clientes (periodo de “gerencia o *management*”).

- Desde los finales de los años 90, se ha ido extendiendo una nueva perspectiva, la de gobernanza local en red que incide en el trabajo en red entre los distintos actores (es decir “gobernanza”).

3.2.1 ¿Qué se entiende por gobernanza?

Como se observó, las formas tradicionales de gobernar sufrieron varios cambios, se pasó de un Estado como centro articulador del poder, a un escenario donde las decisiones involucran a múltiples actores sociales, políticos, económicos u otros. La gobernanza¹⁶ será entonces un nuevo estilo de gobierno y gestión pública, caracterizada por la participación y cooperación del Estado y la sociedad.

Renate Mayntz (2001) define la gobernanza para “indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas”. La Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil.

Desde la mirada de Kooiman (2003), la gobernanza es un fenómeno social, por la participación de actores público –privados, combinando todo tipo de actividades y estructuras del gobierno:

El gobierno interactivo o sociopolítico como los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tiene lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo. (Pág. 58)

¹⁶ Para Aguilar (2010) el término de gobernanza comienza a generalizarse en 1989 a raíz de un informe del Banco Mundial: “El África subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable”, en el que se argumentaba la incapacidad de gobernar y administrar de los gobiernos africanos, por lo que se hacía fundamental una “mejor gobernanza”.

La gobernanza apunta a la forma de mejorar la relación (horizontal) entre una pluralidad de actores públicos y privados, tendientes a mejorar la toma de decisiones, la gestión y el desarrollo de lo público y lo colectivo con una marcada intención de interdependencia. (Jorquera Beas, 2011). Prats Català (2005, p. 158) nos señala que “la gobernanza es multifacética y plural, busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por prueba y error”.

3.2.2 Enfoques de la gobernanza

Como se había mencionada antes y como señala Natera (2005) el estudio de la gobernanza es multidireccional y se puede asociar a diferentes esferas desde lo local, nacional o supranacional. También hay consenso que se trata de estilos de gobernar donde se ha difuminado el límite de los sectores público-privados.

✓ *Gobernanza Global y Gobernanza multinivel:*

Este enfoque hace alusión a la inexistencia de un actor central que pueda dirigir el sistema global, hablamos de la interacción de múltiples actores tanto estatales y no estatales, como también de la acción de grandes organizaciones internacionales como pueden ser el FMI, el Banco mundial, la OMC, la ONU y otras más que negociación a nivel global las normas y búsqueda de objetivos comunes. (Jiménez, Ramírez y Roncancio, 2007)

El Comité de las Regiones, órgano encargado de redactar el Documento con los propuestas de los Estado miembros de la Unión europea entiende la “gobernanza multinivel como la acción coordinada de la Unión, los estados miembros y los entes regionales y locales basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión europea”. (Jorquera Beas, 2011)

✓ *Gobernanza local /Gobernanza territorial*

La territorialidad se interpreta como un proceso de construcción social del comportamiento en el territorio, donde el reto está en la capacidad de las políticas públicas de adaptarse al territorio, y no viceversa. La gobernanza territorial se ha convertido en un instrumento en el cual se han depositado las esperanzas de una gestión efectiva de los gobiernos en cuanto a sus políticas de desarrollo (Farinós, 2008).

La gobernanza territorial alude a la aplicación de los principios de la buena gobernanza en las políticas territoriales y urbanas teniendo por ello un carácter específico debido a que su objetivo principal es el territorio.

La gobernanza local trata del poder y de la autoridad y de cómo una región, municipalidad o comunidad cualquiera gestiona sus asuntos; por tanto, incluye a los ciudadanos, las instituciones y las relaciones de estas con el estado a nivel regional, municipal y comunitario. De esta manera, es imposible hablar de gobernanza local sino existe previamente una gobernanza democrática a nivel central (Comisión Europea, 2008).

La gobernanza en un territorio puede ser definida como la capacidad de los actores claves, públicos y privados, para compartir objetivos (Farinós, 2005). Brugué (2002) nos presenta una definición de gobernanza:

La governance local puede definirse como el conjunto de reglas formales e informales de estructuras y procesos a través de las cuales los stakeholders (partes interesadas) resuelven sus conflictos colectivos y satisfacen sus necesidades sociales. Se trata de un proceso inclusivo, ya que cada stakeholder incorpora cualidades, habilidades y recursos importantes para el conjunto. En este proceso, son factores críticos la construcción y el mantenimiento de la confianza, el compromiso y la negociación.

(Citado en Varela, 2010, p. 139)

3.2.3 La gobernanza sociopolítica o interactiva y las interacciones

Kooiman (2003) expone que la gobernanza sociopolítica o interactiva se fundamenta en las interacciones amplias y sistemáticas que existen entre los que gobiernan y son gobernados, como las interacciones que se da entre lo público-público y lo público-privado.

Continuando con este autor, los desarrollos sociales se ven como procesos continuos de diferenciación e integración (conocimientos, acciones, organizaciones, etc.). No se puede ver de forma aislada esta integración y diferenciación. Porque cada interacción consiste en procesos (la acción o forma de actuar de los actores sociales, como valores, objetivos o interés que ya sea de manera individual o grupal se expresan en acciones) y estructuras (muestras los marcos y contextos material, socio-estructural y cultural en que las interacciones sucede. Se puede componer de instituciones, estructuras sociales generales, reglas y normas de conducta, esquemas de comunicación:

Con la ayuda del concepto de interacción, la realidad sociopolítica puede ser observada en términos tanto de diferenciación como de integración. Su fuerza analítica también se basa en el hecho de que puede centrarse en las interacciones y, al hacerlo, detectar la multiplicidad de implicados en un problema u oportunidad particular. (p. 62)

Así mismo Kooiman (2003) enfatiza en la importancia de los actores en las interacciones, se dice que las interacciones son un componente más de los actores:

Cuanto mayor es el espacio que crea una interacción, mayor es la libertad de los actores para seleccionar los valores, objetivos e intereses que querrán procurarse posteriormente. Una interacción que crea espacios se caracteriza por una gran amplitud de acción y un alto grado de flexibilidad. A la inversa, cuanto más controlada sea la interacción, mayor va a ser su influencia contraria a las aspiraciones de los actores. En interacciones fuertemente controladas, los valores, objetivos e intereses de los actores y el nivel al que pueden aspirar están influidos

más por componentes estructurales de las interacciones que por los actores que ejercen influencia en estas interacciones.(p. 63-64)

3.2.4 La Gobernanza y la Gestión de Redes

Para Börzel (1998), una red es

Un conjunto relativamente estable de relaciones de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vinculan a una diversidad de actores, que comparten un interés común sobre una política y que intercambian recursos para conseguir este interés compartido a sabiendas de que la cooperación es la mejor forma de conseguir los objetivos perseguidos”. (citado en Cerrillo i Martínez, 2005, p. 24)

Gomá y Blanco (2002) refieren que ante las dificultades del gobierno tradicional, las nuevas articulaciones de gobernanza o gobiernan en red implican:

a) el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político; b) un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales; y c) una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos. Todo ello, sin embargo, no genera soluciones automáticas a los problemas del gobierno tradicional. La governance tiene planteados retos cruciales. En términos de funcionalidad, es decir, de capacidad para afrontar nuevas temáticas y satisfacer nuevas expectativas. Y en términos de legitimidad, es decir, de profundización democrática en clave más ciudadana y participativa. (p. 1-2)

Por su parte, Natera (2004) agrega que se pueden presentar dos mecanismos generales de interacción entre los actores, uno que tiene que ver con acuerdos neocorporativistas y otro de auto organización o autorregulación. Las características que pueden presentar las redes:

- La existencia de una estructura policéntrica en la red y la determinación de relaciones de procesos y resultados
- La interdependencia entre los actores
- La existencia de interacciones en algún nivel de estabilidad y/o institucionalización

Dentro de las redes de gobernanza se pueden configurar seis dimensiones básicas y posibles variables operativas, Natera (2004) nos presenta las siguientes:

1. La ordenación elemental de número de actores sociales y políticos implicados, la naturaleza de estos y la intensidad de sus interacciones.
2. La institucionalización de la red (grado de estabilidad)
3. La función principal de la red (redes centradas en problemas, redes profesionales, redes de productores, intergubernamentales, u otras)
4. Las relaciones de poder, como las diferentes capacidades de influencia de los actores y tipo de recursos que manejan para ejercer influencia
5. La distribución de intereses y valores en juego
6. Las relaciones de red con su entorno inmediato de problemas y actores (grado de reactividad y proactividad, entre otros)

Asimismo se pueden clasificar 7 tipos de relaciones de cooperación entre actores público-privados, que van desde las clásicas relaciones burocráticas, o aquellas donde los intercambios serán para beneficios mutuos. Se distinguen relaciones formales o de autoridad, relaciones coercitivas, utilitarias, clientelares, articuladas en turno a una coalición, basadas en la cooptación interesada, o relaciones basadas en vínculos personales. (Natera, 2005)

3.2.5 Principios de Buena gobernanza o Buen gobierno

Cerillo (2005,) considera que la gobernanza debe integrar principios que le permitan garantizar la mayor democracia y consecución de sus propios objetivos. Desde este plano

normativo, nombra el autor, el libro Blanco de la Gobernanza Europea, pone de manifiesto los principios que han de garantizar la consecución de estos:

El principio de participación: La gobernanza puede ser definida como un sistema de administración en red, en la que actores públicos y privados comparten la responsabilidad de definir políticas y regular y proveer servicios. Por ello, una variedad de actores no gubernamentales, empresas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, entidades no lucrativas, se incorporan a la toma de decisiones públicas de maneras muy diferentes.

El principio de transparencia: permite incrementar la legitimidad democrática de las propias Administraciones y, por otro, ayuda a que los ciudadanos se conviertan en participantes activos, y no únicamente reactivos, en los asuntos públicos. (...) la transparencia se erige en un mecanismo a través del cual se manifiesta el principio de rendición de cuentas (*accountability*) de los poderes públicos.

El principio de rendición de cuentas (*accountability*): La rendición de cuentas horizontal englobaría los mecanismos públicos creados por el Estado a fin de supervisar los propios abusos e ineficiencias (los defensores del pueblo, las estructuras de poder descentralizadas, la participación ciudadana, el control de la prensa, el establecimiento de medidas de control administrativo internas o el acceso

El principio de eficacia: la eficacia es la consecución del resultado que corresponde a los objetivos preestablecidos por la organización. El deber de actuar de forma eficaz, que se deriva del principio de eficacia a que nos estamos refiriendo, tiene como consecuencia también la necesidad de actuar de forma eficiente y económica, es decir, que del principio de eficacia se derivan también los criterios de eficiencia y economía.

El principio de coherencia: Tal y como observa Peters, «tan importante como tener objetivos articulados, es la necesidad de que esos objetivos sean consistentes y estén coordinados». Éste es el objetivo del principio de coherencia. (p. 21-22)

Otros organismos internacionales también han planteado desde su punto de vista la construcción de dimensiones, características o principios de Buena gobernanza o buen gobierno:

El Banco mundial incluye tres dimensiones importantes para la buena gobernanza donde busca mecanismos más idóneos como la participación, la rendición de cuentas, la estabilidad y la ausencia de violencia, la capacidad de un gobierno de emplear efectivamente sus recursos y mejorar la relación y respeto entre ciudadanos y Estado. Por su parte el PNUD propone como características de buena gobernanza: la creación o consolidación de un Estado de derechos imparcial, La legitimidad de sus actuaciones no solo desde lo jurídico sino también desde lo social, la aplicación de principios de transparencia y rendición de cuentas, el logro de un rendimiento óptimo traducido en capacidad de respuesta, eficacia y eficiencia, el diseño de una dirección o visión estratégica, el fomento de la equidad como acceso universal. (Tornos, Arroyo, Martínez y López, 2012)

También existen una serie de proyectos que recogen información de índices o evaluaciones para calificar mejores prácticas de gobernanza, Prieto (2003) destaca el proyecto Indicators of Local Governance Project:

Su objetivo es proporcionar una serie amplia de índices e informaciones sobre Gobernanza democrática local, que permitan comparaciones entre países. Su ámbito de estudio son los países de Europa Central y Oriental, y presenta tanto informes anuales sobre la Gobernanza local en cada uno de los países como las series de índices para medir el rendimiento de los gobiernos locales junto con una serie de factores contextuales que permitan explicarlos. Se considera que el rendimiento de los gobiernos locales en relación a la Gobernanza se manifiesta en cuatro dimensiones principales: • Política: la capacidad de cumplir con los requerimientos

políticos por medio de la toma de decisiones informadas y coordinadas. • Democrática: la capacidad de operar de una forma abierta y transparente y de tratar a los ciudadanos de un modo equitativo y justo. • Capacidad de respuesta: la capacidad de responder a las demandas de los ciudadanos. • Efectividad: la capacidad de implementar decisiones y alcanzar los objetivos políticos que se hubieran propuesto. (p.19)

3.3 Gobernanza en América Latina

Whittingham (2005) parte que los años 80 fueron sin duda un periodo de grandes “cambios estructurales y políticos”, como la transición a gobiernos democráticos, apertura de políticas neoliberales que apuntaban a reducir el gasto público y las acciones del gobierno. Esta misma autora refiere que hay consenso en que los gobiernos en América Latina se caracterizaban por su carácter centralista y con alta concentración en el poder, incluso las elites tradicionalistas contralaban las decisiones políticas limitando el derecho de opinión y defensa de los ciudadanos. Serían estas demandas las que buscarían “nuevas y más democráticas formas de gobernanza”. Así la descentralización y la democratización serían estas formas las que ayudarían a distribuir el poder y las relaciones entre los gobiernos locales y nacionales, en relación a la democracia sostiene:

Gracias a estos procesos y a debates más amplios, la definición de democracia también se ha refinado y en general se espera que cualquier democracia promueva sistemas de gobernanza democráticos, es decir que sea: participativa, orientada al consenso, que rinda cuentas a sus ciudadanos, transparente, que dé respuestas rápidas, adecuadas y eficientes, que sea equitativa e inclusiva, y que respete la letra de la ley; en otras palabras, que promueva la buena gobernanza (Cita de la autora tomado de UN-ESCAP).

Según Wright (2000), reestructuración y modernización se convierten en eufemismos para referirse al abandono por parte del Estado de las responsabilidades sociales y económicas que tradicionalmente había asumido. Así fue que en América Latina, la propuesta de

reformar y modernizar el Estado es bienvenida; particularmente porque éste no estaba cumpliendo a cabalidad sus funciones ni alcanzando las metas esperadas. La relevancia de la gobernanza y su evolución, se ve reflejada en el interés que distintos académicos, escuelas u organismos internacionales han puesto sus ojos, para poder afirmarse ¹⁷ o aseverar que la gobernanza es factor fundamental en el desarrollo sostenible y de la democracia, buscándose instrumentos o estrategias para una buena gobernanza. (Whittingham, 2005)

3.4 Enlace del marco teórico-conceptual desarrollo local y Gobernanza

Para fines del siguiente trabajo de investigación se entenderá por desarrollo local:

El Desarrollo local consiste en un conjunto de prácticas complejas que implican la concertación entre agentes, sectores y fuerzas que interactúan en un territorio determinado y la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas en un proyecto común de generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial, con el fin de elevar la calidad de vida de cada ciudadano y ciudadana que viven en ese territorio, contribuir al desarrollo del país y enfrentar adecuadamente los retos de la globalización y las transformaciones de la economía internacional. (Enríquez, 1997, p. 61)

A partir del concepto de desarrollo local, es innegable no estudiarse desde un enfoque sistémico, pero para efectos del proyecto de investigación se tomaron en cuenta dos dimensiones la político-administrativa y la socio-cultural como se muestra en la tabla 1.

¹⁷ Entre la revisión de artículos y libros que realizara la autora, destaca: Plumtre y Graham (1999), Peters y Savoie (1995, 1995a, 2000), Pierre y Peters (2000), Peters (1998), World Bank (1992), World Conference on Governance (2000), Domínguez y Lowenthal (1996), Fukasaku y de Mello (1999), OECD (2001), Jewson y MacGregor (1997), Rodríguez y Winchester (1997), United Nations (1993), Campbell y Peters (1988).

Tabla 1. Dimensiones político-administrativas y socio-cultural

Dimensión político-administrativa	Dimensión socio-cultural
<p>La comprensión de esta dimensión permite fortalecer el sistema democrático, el gobierno multinivel, la asociatividad, la articulación público-privada, la participación, la gestión pública, la planeación estratégica de largo plazo, las condiciones de seguridad y justicia y la organización territorial.</p>	<p>Se refiere a las dinámicas que permiten la interacción entre sujetos, colectivos y grupos sociales específicos, así como a los procesos y prácticas culturales que en su conjunto definen la diversidad de contextos en los que se inserta y tiene lugar el desarrollo. Esta dimensión está relacionada con la identidad que se da por pertenecer a un territorio, sin la cual es imposible diseñar estrategias de largo plazo.</p>
<p>Da cuenta del estado de los recursos humanos, financieros, técnicos y tecnológicos de los cuales dispone la Administración para gestionar el desarrollo del territorio, por lo cual orienta frente a las estrategias a seguir para garantizar la ejecución del Plan de Desarrollo</p>	<p>Está asociada con la cohesión social de la población y de los patrones de convivencia y de solidaridad que en cierta medida determina la gobernabilidad del territorio, las opciones de desarrollo económico y la garantía de condiciones de vida digna de los grupos poblacionales.</p>
<p>Asociadas a la generación y fortalecimiento de capacidades de los actores del desarrollo territorial, para que de acuerdo con su rol o competencia contribuyan con el logro del desarrollo integral deseado.</p>	

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

A partir de estos componentes se considera estudiar el desarrollo local desde un enfoque de actores que nos permita conocer la percepción y visiones del desarrollo del municipio de Pamplona y se enlace con el concepto de redes de gobernanza, pues se ha visto que las transformaciones y desafíos de los gobiernos son hacia nuevas formas de acción y articulación entre actores. Como menciona Rhodes (1997) supone pasar de un gobierno jerárquico a gestionar redes.

CAPÍTULO 4. METODOLOGÍA

4.1 Metodología

La metodología escogida tiene un enfoque cualitativo de tipo descriptivo¹⁸ no experimental (Tamayo, 2003), por cuanto se estudia los fenómenos sociales desde la mirada de los participantes, en un ambiente natural y el contexto. (Hernández, Fernández y Baptisita, 2010). La intención como señalaría Weber (citado por Della Porta & Keating, 2013, pag.39) es “comprender (*verstehen*) las motivaciones que están detrás de la conducta humana, cuestión que no se puede reducir a un elemento predefinido, sino que debe situarse dentro de una perspectiva cultural, en la que la cultura supone una red de significados y valores compartidos”.

Se escoge este método por su flexibilidad al investigar, puede modificarse en el transcurso de la misma, es decir “los conceptos son orientativos y susceptibles de mejorar durante la investigación” (Della Porta & Keating, 2013, pág. 43).

4.2 Técnicas de indagación

Existen diferentes **técnicas para este estudio**, de las cuales se van a usar:

4.2.1 Las Entrevistas: es una de las técnicas cualitativas para recolección de información primaria, se utilizó la entrevista entendida esta como el intercambio de información entre el entrevistador y el entrevistado(s). Así, como menciona Steinar Kvale (citado por Álvarez-Gayou, 2003, pág. 109) la entrevista en la investigación cualitativa “es obtener prescripciones del mundo de vida del entrevistado respecto a la interpretación de los significados de los fenómenos descritos”.

¹⁸ Tamayo (2003) señala que existen dos formas de investigación: la investigación Pura que plantea la teoría, y la investigación aplicada que confronta la teoría con la realidad, dentro de esta investigación aplicadas existen tres tipos de investigación: Histórica (describe lo que era), la descriptiva (interpreta lo que es) y la experimental (describe lo que será).

Para el fin de la investigación se escogió la entrevista semiestructurada (ver anexo1 Guía de entrevista), pues permite seguir una guía¹⁹ o serie de preguntas, además de posibilitar la adición de otras preguntas abiertas que puedan ir surgiendo dentro de la misma entrevista. Para el caso de estudio, inicialmente se realizaron dos entrevistas pilotos para construir la guía de entrevistas semiestructuradas. Posteriormente se llevaron a cabo a cabo 10 entrevistas más, las cuales se aplicaron a distintos actores (políticos, sociales y económicos del ámbito tanto privado y/o público) de la gestión pública del municipio.

Cabe señalar que en estudios cualitativos el tamaño de la muestra no es importante, pues no se pretende generalizar los resultados a una población más amplia, lo que se busca es indagar a profundidad son los casos que pueden ser personas, una organización, etc., que nos ayuden a entender el fenómeno de estudio y responder las preguntas de investigación (Hernández et al., 2010). Se diseñó una guía de entrevista semiestructuradas y para seleccionar la muestra se hizo buscando mayor variabilidad de actores. Estas se llevaron en la estancia del trabajo de campo, correspondiente a dos semanas del mes de octubre de 2014.

En este caso no se continuaron con más entrevistas, pues en algunos casos las respuestas empezaban hacerse repetitivas, o crear esa dinámica de saturación.

Cuando la información sobre un asunto importante empieza a ser reiterativa, es necesario suspender la indagación adicional del mismo para evitar datos en exceso, los cuales no aportan elementos analíticos reales y hacen más dispendioso el manejo de datos cualitativos que son de por sí voluminosos”. (Bonilla y Rodríguez, 2005, p. 78)

En otros casos no fue posible localizar a los actores o funcionarios, adicionalmente el factor tiempo influyó, pues la estadía en este municipio fue corta. Sin embargo, se buscó que las entrevistas realizadas fueran a actores claves dentro de la gestión pública del

¹⁹ La guía de la entrevista indica los temas y secuencia en que se llevara a cabo, así cada pregunta debe ser relevante con el tema de estudio y la dinámica interpersonal en que se llevara esta. (Álvarez-Gayou Jurgenson, 2003)

municipio, así se pudo contar con la participación de representantes de la secretaria de planeación y desarrollo económico de la alcaldía municipal, del concejo municipal, de la Corporación autónoma regional del nororiente colombiano CORPONOR, de la Cámara de Comercio, de la Corporación Nueva Sociedad de la región Nororiental de Colombia CONSORNOOC, de la Universidad de Pamplona y la Junta de acción comunal parte Rural.

La entrevista²⁰ buscó conocer la noción de desarrollo, características y configuración del desarrollo, límites y avances que perciben, las experiencias y actividades de los actores, y como se articulan con la administración local y demás actores del municipio.

Para la operacionalización de categorías o variables, fue el resultado de un proceso mixto inductivo y deductivo (ver tabla 2):

El establecimiento de categorías puede resultar de un procedimiento inductivo, es decir, a medida que se examinan los datos, o deductivo, habiendo establecido a priori el sistema de categorías sobre el que se va a codificar. Aunque, normalmente, se sigue un criterio mixto entre ambos. (Miles y Huberman , 1994, citado en Huber y Marcelo García, 1990) .

La codificación puede comprender dos niveles, la primera fase de codificación da lugar a un análisis descriptivo de los resultados y una segunda fase corresponde a la etapa de identificación de patrones culturales: “ La codificación comienza con un fraccionamiento del universo de análisis, en subconjuntos de datos ordenados por temas para luego recomponerlo en categorías culturales que reflejen una visión totalizante de la situación estudiada”, para ello se puede elegir como unidad de análisis palabras o expresiones-frases referidas a los temas de estudio. (Bonilla et al., 1997, p. 134)

Para la codificación de datos se usó el software NVIVO 11 que es un programa para análisis de información cualitativa.

²⁰ Las entrevistas se realizaron durante mes de agosto de 2014.

Tabla 2. Categorías de análisis

Categoría Deductiva	Preposiciones o Nodos de Análisis	Categoría Inductiva
Participación	Influencia fuerte de la iglesia	Actores del Desarrollo
	La universidad como actor clave y motor del desarrollo	
	Organizaciones sociales empoderadas	
	La población	
	Todos los actores son claves	
Capacidad Técnica	Baja capacidad técnica de los funcionarios	Capacidad Técnica de los Funcionarios
	Líderes formados en gobernabilidad	
	Capacitación en formulación de proyectos	
	La falta de preparación reflejada en los bajos índices de gestión	
Planeación Participación	Bajo capital social	Cultura e Identidad
	Falta más cultura ciudadana	
	Falta más identidad del municipio	
	Mas compromiso de la sociedad	
	Falta sentido de pertenencia	
	Pérdida de valores	
	No hay reconocimiento en nuevos procesos de construcción social	
	Llegada de foráneos condiciona el municipio	
Planeación	Planteamiento de región	Visión Prospectiva del Territorio
	Construcción de visiones subregionales	
	Visión prospectiva	
	Visiones estratégicas para el municipio	
	Procesos a largo plazo	
Redes Municipales	Agenda de conectividad	Iniciativas Locales de Desarrollo
	Hermanamiento con Pamplona España	
	Jalonar el desarrollo con	

	Asociación de municipios	
	Articulación de actores frente Actividades como semana santa	
	Trabajo en prevención de desastres	
	La semana santa como evento religioso y turístico donde se trabaja en programaciones conjuntas	
Planeación Participación	Generar sinergia	Proceso Articulado
	Trabajo articulado	
	Iniciativas desarticuladas en el departamento	
	Integral todos los sectores	
	Desarticulación con la institucionalidad	
	Todas las instancias unidas	
Visión de los Actores	Pensar un crecimiento endógeno	Distinción o Enfoque de Desarrollo
	Desarrollo integral	
	Desarrollo humano	
	Desarrollo sostenible	
	Visión sostenible-sinérgica	
	Desarrollo urbano	
Planeación	Un problema del Cambio generacional	El Campo
	Migración rural	
	Presencia en las comunidades rurales	
	Sector rural descuidado	
	Trabajar el arraigo campesino	
Planeación	Conservación de paramos	Manejo Ambiental
	Compra de áreas estratégicas	
	Gestión con las autoridades competentes CORPONOR- EMPOPAMPLONA	
	Campañas de preservación del medio ambiente	
	Comités de educación ambiental municipal	
	Corrupción en manejo ambiental	
	Desacuerdo funciones (corporación-alcaldía)	
	El municipio tiene mucho potencial	Optimismo
	Hay confianza para salir adelante	

Participación	Abstencionismo del voto	Niveles de Participación
	Apatía ciudadana	
	Falta más apropiación de la ciudadanía con el municipio	
	Baja participación	
	Divulgar y promocionar más los espacios de participación	Mecanismo de Participación Ciudadana
	Falta fortalecer más el trabajo de las veedurías ciudadanas	
	Falta más mecanismos para ejercer la participación ciudadana	
	Falta mayor seguimiento en los planes de desarrollo	Rendición de Cuentas
	Existe mayor control social	
	No hay niveles éticos y de transparencia	
	No hay una efectividad de la rendición de cuentas	
	Desinterés de participar en rendición de cuentas u otros	
Capacidad Técnica	Acostumbrados al paternalismo del estado	Imagen de la Política Desfavorable
	Clientelismo	
	Corrupción	
	Descontento con el gobierno nacional	
	Intereses políticos quieren permear en los procesos sociales	
	Los cargos públicos son intereses de favores políticos o particulares	
	Persisten clanes políticos	
	Prácticas electorales negativas	
	No hay interés por formar a las comunidades	
Planeación	Planificación territorial	Planificación
	Planteamiento de región	
	Mayor interés en la construcción de los planes de desarrollo	
	Plan de ordenamiento territorial POT	
	Planificación de obras de infraestructura y viales	
	Priorizar proyectos acorde a las necesidades	
	Falta de planeación urbana	
	Mayor interés en la construcción	

	de los planes de desarrollo	
Capacidad Técnica	No hay revisión de indicadores	Indicadores de Gestión
	Reuniones periódicas para rendir informes secretarias-alcalde	
Capacidad Técnica	no hay desarrollo empresarial	Recursos del Municipio- Desarrollo Económico
	La actividad económica del municipio son los servicios	
	Generación de empleo y desarrollo	
	No hay recursos	
	Falta más inversión	
	afecta la categorización del municipio	
	situación socio-económica departamental muy regular	
	desarrollo con acciones de turismo y rescate patrimonial	
Crisis venezolana afectó el desarrollo		
Planeación	Desarrollo de la periferia es decadente	Problemas Sociales
	Crecimiento y desarrollo de la universidad	
	Falta más inversión en movilidad, red y conectividad	
Desarrollo	Desarrollo lento	Percepción del Desarrollo Municipal
	No me gusta	
	Antes Pamplona era más tranquila	
	Hay atraso en el tema de infraestructura	
	Pamplona vive de la universidad	
Capacidad Técnica	Plan de ordenamiento territorial POT	Gestión Administrativa y de Proyectos
	Mejoramiento de infraestructuras	
	La gestión por regalías	
	Formulación de proyectos	

Fuente: Elaboración propia.

4.2.2 Análisis documental o contenido: para analizar los planes de desarrollo, y cualquier otra fuente escrita, que nos permita corroborar la información obtenida con las demás fuentes encontradas.

Las categorías analizadas dentro de los planes de desarrollo y muy adhoc con las entrevistas fueron: las visiones y objetivos del territorio, sobre los ejes estratégicos del desarrollo, las iniciativas del desarrollo local, la participación, el gobierno local y la cultura ciudadana.

4.2.3 Revisión de indicadores o índices: se utilizaran estos datos estadísticos con fines descriptivos-analíticos y su principal interés es mostrar la evolución de los indicadores de gestión en el caso del municipio.

4.3 Matriz de congruencia

Una matriz de congruencia (ver Tabla 3) permite organizar cada una de las etapas del proceso de la investigación y es útil para comprobar la coherencia entre ellas.

Tabla 3. Matriz de congruencia

Título	Objetivo General	Pregunta General	Objetivos Particulares	Preguntas de Investigación	Hipótesis
<p>El desarrollo local a través de sus actores. Retos y avances hacia nuevas formas de gobernanza en el municipio de Pamplona, Norte de Santander, Colombia, 2006-2016</p>	<p>Analizar cómo se viene configurando el desarrollo local del municipio de Pamplona, Norte de Santander, Colombia, a partir de la visiones de sus actores y conocer los retos y los avances hacia nuevas formas de gobernanza en el período 2006-2016.</p>	<p>¿Cómo se configura el desarrollo local del municipio de Pamplona, Norte de Santander, Colombia, a partir de la visiones de sus actores y cuáles son los retos y los avances hacia nuevas formas de gobernanza en el período 2006-2016?</p>	<p>Describir y analizar los modelos de desarrollo del municipio de Pamplona y las prioridades fijadas a través de sus planes de desarrollo en el período 2006-2016.</p> <p>Analizar las percepciones y visiones del desarrollo de los actores locales y cómo estas logran articularse en una visión compartida de desarrollo en el periodo 2006-2016.</p> <p>Conocer los indicadores de gestión municipal de los gobiernos locales en el</p>	<p>¿Cómo se viene construyendo los modelos de desarrollo del municipio de Pamplona y cuáles son las prioridades fijadas a través de sus planes de desarrollo en el período 2006-2016?</p> <p>Cuáles son las percepciones y visiones que tiene los actores locales sobre el desarrollo del municipio de Pamplona y cómo logran articularse en una visión compartida de desarrollo en el periodo 2006-2016?</p> <p>¿Quiénes son los principales actores que participan en la gestión y promoción del desarrollo local en el periodo 2006-2016?</p> <p>¿Cómo ha sido la gestión y desempeño de los gobiernos locales</p>	<p>El municipio de Pamplona, Norte de Santander, Colombia, ha presentado avances hacia nuevas formas de gobernanza, por cuanto la creación de alianzas municipales y de actores son iniciativas locales de gestión para responder a las demandas sociales la población.</p>

			<p>período 2006-2016.</p> <p>Identificar las redes municipales como iniciativas de desarrollo local y expresión de nuevas formas de gobernanza en el periodo 2006-2016.</p> <p>Conocer el comportamiento y percepción sobre participación ciudadana en la planificación y toma de decisiones para el desarrollo local del municipio en el periodo 2006-2016.</p>	<p>en aras del desarrollo local en el período 2006-2016?</p> <p>¿Cuáles son las redes municipales que son iniciativas de desarrollo local y expresión de nuevas formas de gobernanza en el periodo 2006-2016?</p> <p>¿Cuál ha sido el comportamiento y percepción de la participación ciudadana en la planificación y toma de decisiones para el desarrollo local del municipio en el período 2006-2016?</p>	
--	--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO 5. ANALISIS DE DATOS

5.1 Caracterización del Municipio de Pamplona

El municipio de Pamplona está ubicado en el Departamento de Norte de Santander²¹, Colombia. Históricamente, la ciudad de Pamplona, fue colonizada por los españoles al tenerse noticias de las riquezas auríferas de la región. Históricamente, fue la primera ciudad colombiana en proclamar su independencia el 4 de julio de 1810. La Constitución de 1843 efectuó una nueva división de la República de la Nueva Granada en provincias, y estas a su vez en cantones y estos en distritos parroquiales; veinte provincias fueron conformadas, incluida en ellas la de Pamplona. En 1851 fueron segregados de la Provincia de Pamplona el valle del río Catatumbo del cual se creó la Provincia de Ocaña y la parte sur de la cual se formó la Provincia de García Rovira. Actualmente es un municipio del Departamento de Norte de Santander.

Según fuente DANE la población estimada para el 2013 en el Municipio de Pamplona fue de 56.569 habitantes, observándose un incremento aproximadamente del 6,4% en el tamaño poblacional durante los últimos 8 años, pues para el 2005 la población total fue de: 53.158 habitantes (ASIS, 2013). En el 2015 la población total equivale a 57.393 habitantes (según datos del Plan municipal de desarrollo PMD 2016-2019)

²¹ El departamento de Norte de Santander está ubicado al noreste de Colombia. La región del Norte de Santander tiene un carácter geoestratégico en razón a su situación fronteriza, su posición de enclave minero energético (cruza el Oleoducto Caño Limón –Coveñas), cocalero (región del Catatumbo y su carácter de corredor estratégico, muchas veces funcional a negocios ilícitos asociados al contrabando (viveres, autopartes, hidrocarburos) y al narcotráfico (comercialización de droga, precursores químicos y armas). Estas condiciones junto con su geografía montañosa han constituido un escenario propio para el florecimiento de guerrillas desde los años ochenta, especialmente las Fuerzas armadas revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de liberación nacional (ELN) y el Ejército popular de liberación (EPL). El crecimiento de la subversión condujo en los años 90 a la entrada de grupos paramilitares profundizando el conflicto armado, la violación de los DDHH y el desplazamiento masivo. La economía nortesantandereana se ha caracterizado por la dependencia del intercambio fronterizo. Es así que se señala que, el departamento cuenta con tres polos urbanos que jalonan el desarrollo socioeconómico regional. Cúcuta, la capital, de gran dinamismo comercial, industrial y financiero en razón al intercambio económico con Venezuela. El municipio de Ocaña, hacia el norte, constituye la puerta de acceso y de relación comercial y cultural con el Departamento del Cesar y la costa atlántica, así como una de las entradas a la región Catatumbo. Y hacia el sur la población de Pamplona, que constituye el paso obligado hacia Santander y el centro del país. (CONSORNOC,2011)

Económicamente presenta producción de manufacturas y tejidos, alimentos (particularmente de panadería, dulcerías y salsamentarías), sin embargo un alto número de la población vive de la economía informal, sector que se debate en medio de un mercado local estrecho y debilitado por la crisis económica y fronteriza con el país vecino de la República bolivariana de Venezuela. Cabe destacar que esta es una ciudad estudiantil, enfatizando en la oferta hotelera y de turismo, como fuente y principal actividad económica del municipio. (CONSORNOC, 2010).

Es importante mencionar que dentro de la caracterización o diagnóstico preliminar realizado por el Grupo de Investigación Gestión Integral del Territorio – GIT de la Universidad de Pamplona, para elaborar el Plan de Desarrollo municipal de Pamplona “La confianza de nuestra gente 2012-2015“, desde una visión sistémica de territorio encontraron las potencialidades y debilidades del municipio . Así dentro de la información fiscal y financiera del municipio, señala el PDM:

Podemos decir que el municipio de PAMPLONA se encuentra en una situación financiera en la que los ingresos se van casi todos en gastos de funcionamiento y servicio a la deuda. Los excedentes por recursos propios para inversión son muy bajos, casi insignificantes. La capacidad de endeudamiento es mínima. Condiciones financieras estas que crean una limitación estructural para el desarrollo. Los ingresos corrientes crecen a una tasa muy por debajo de la inflación, lo cual genera un empobrecimiento de los recursos financieros en términos reales. (p. 218)

Cabe destacar que en Colombia, los municipios se clasifican en seis categorías en función a su población, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica conforme a la ley 1552 de 2012²². Actualmente el municipio se encuentra

²² Conforme a la Ley 1551 de 2012, **Artículo 6º. Categorización de los Distritos y municipios.** Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica.²² Así mismo, señala: **Parágrafo 1º.** Los municipios que de acuerdo con su población deban clasificarse en una determinada categoría, pero superen el monto de ingresos corrientes de libre destinación anuales señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría inmediatamente superior. Los municipios cuya población corresponda a una categoría determinada, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales no alcancen el monto señalado en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a sus ingresos corrientes de libre destinación

clasificado en categoría seis, es decir aquellos cuyas características en el deber ser presente una Población igual o inferior a diez mil (10.000). Ingresos corrientes de libre destinación anuales: No superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales. Importancia económica: Grado siete. Sin embargo si se tiene en cuenta dicha clasificación

anuales. **Parágrafo 2°.** Reglamentado por el Decreto Nacional 1638 de 2013. Se entiende por importancia económica el peso relativo que representa el Producto Interno Bruto de cada uno de los municipios dentro de su departamento. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, será responsable de calcular dicho indicador. **Parágrafo 3°.** Sin perjuicio de la categoría que corresponda según los criterios señalados en el presente artículo, cuando un distrito o municipio destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la ley se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior. Ningún municipio podrá aumentar o descender más de dos categorías entre un año y el siguiente. **Parágrafo 4°.** Los alcaldes determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente, el respectivo distrito o municipio. Para determinar la categoría, el decreto tendrá como base las certificaciones que expida el Contralor General de la República sobre los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior, y la certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, sobre población para el año anterior y sobre el indicador de importancia económica. Si el respectivo Alcalde no expide el decreto en el término señalado en el presente parágrafo, dicha categorización será fijada por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre. El salario mínimo legal mensual que servirá de base para la conversión de los ingresos, será el que corresponda al mismo año de la vigencia de los ingresos corrientes de libre destinación determinados en el presente artículo. **Parágrafo 5°.** Los municipios de frontera con población superior a setenta mil (70.000) habitantes, por su condición estratégica, se clasificarán como mínimo en la cuarta categoría, y en ningún caso los gastos de funcionamiento de dichos municipios podrán superar el ochenta por ciento de sus ingresos corrientes de libre destinación.

Para efectos de lo previsto en la ley y las demás normas que expresamente lo dispongan, las categorías serán las siguientes: : I. PRIMER GRUPO (GRANDES MUNICIPIOS): 1. CATEGORÍA ESPECIAL Población: Superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes. Ingresos corrientes de libre destinación anuales: que superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Importancia económica: Grado uno. 2. PRIMERA CATEGORÍA Población: comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes. Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Importancia económica: Grado dos. II. SEGUNDO GRUPO (MUNICIPIOS INTERMEDIOS) 3. SEGUNDA CATEGORÍA Población: Con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes. Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Importancia económica: Grado tres. 4. TERCERA CATEGORÍA Población: Con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes. Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales. Importancia económica: Grado cuatro. 5. CUARTA CATEGORÍA Población: Con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes. Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a veinticinco mil (25.000) y hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales. Importancia económica: Grado cinco. III. TERCER GRUPO (MUNICIPIOS BÁSICOS) 6. QUINTA CATEGORÍA Población: población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales. Importancia económica: Grado seis. 7. SEXTA CATEGORÍA Población: Población igual o inferior a diez mil (10.000). Ingresos corrientes de libre destinación anuales: No superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales. Importancia económica: Grado siete.

el municipio debería estar clasificado en categoría 2, cuyos municipios deben comprender una población entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes. Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Importancia económica: Grado tres. De acuerdo a un funcionario de la administración local, el municipio perdió su categoría por malos manejos administrativos, crisis pensional, reducción de nómina entre otras.

5.2 Estructuras políticas y participación electoral

5.2.1 Partidos políticos:

La administración del municipio de Pamplona (2012-2015) fue del Partido Conservador Colombiano²³, considerado en Colombia de extrema o centro derecha. En los últimos 10 años ha regido en dos períodos del gobierno municipal. El partido que antecedió a la administración local fue el Partido social de la unidad Nacional “Partido de la U”, cabe destacar que este partido gobernaba a nivel nacional y para ese entonces habían hecho una coalición política con partidos como el conservador y cambio radical. El alcalde de esa época, estuvo investigado por presunto delito de concierto para delinquir y nexos con grupos al margen de la ley (paramilitares). Este partido de la U, a nivel nacional también se vio involucrado en este tipo de investigaciones, donde congresistas de la republica fueron sustituidos de su cargo y/o cumpliendo pena de cárcel.²⁴

El alcalde elegido para el periodo 2016-2019, es miembro del Partido centro democrático, cuyo director de partido es el expresidente y actual senador Álvaro Uribe Velez, quien durante su periodo de gobierno presidencial represento el partido de la U y como se mencionó estuvo envuelto en una serie de casos por presuntos nexos con paramilitarismo, falsos positivos, persecución de líderes sociales, entre otros.

²³ Dentro de sus preceptos está el orden y la tradición. el cumplimiento estricto de las normas y los deberes, a lo religioso, al orden, a la observancia de los preceptos morales universales, a la estabilidad y a la tradición.

²⁴ Acorde a información dada por medios de comunicación regionales y locales como son Periódico La opinión (2011), Revista Semana (2001)

5.2.2 Comportamiento electoral:

La solidez electoral de estos partidos se puede contrastar con las elecciones a la alcaldía y el concejo municipal de los últimos 10 años (ver tabla 4 y 5). Sin embargo, es importante mencionar que la abstención electoral promedia un 35 % de la población sufragante (restando votos nulos o no marcados). Así tenemos que los partidos con mayoría de votos en elecciones para la alcaldía y el concejo municipal fueron: el partido conservador colombiano y el Partido social de la unidad Nacional “Partido de la U, seguido por otros partidos como: cambio radical, Convergencia ciudadana, Partido verde, Partido liberal colombiano u otros.

Cabe destacar que el Partido Polo democrático se ha considerado como una corriente de izquierda u oposición a los gobiernos oficialistas de los últimos años en Colombia. Aunque en el municipio de Pamplona, haya encabezado listas electorales (sin obtener curul en el concejo o alcalde) no se ha consolidado como una fuerza política para el municipio, pero si es relevante como una fuerza política alterna a los partidos tradicionalistas de la región.

Tabla 4. Elecciones Alcaldía y Concejo Municipal de Pamplona 2003-2015

Categoría	Año electoral	Potencial sufragante	Total sufragante	Porcentaje sufragante
Alcaldía municipal	2015	41.941	24.468	58.33
	2011	39.543	23.204	58,68
	2007	38.721	23.037	59,49
	2003	32.538	18494	56,84
Concejo municipal	2015	41.941	24.973	59.48
	2011	39.543	23.178	58,61
	2007	38.721	23.036	59.49
	2003	sin datos		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización Electoral de la Registraduría Nacional del Estado civil 2003-2015.

Tabla 5. Porcentajes electorales de los partidos políticos electos de Pamplona 2003-2015

Categoría	Alcaldía				Concejo municipal		
Año % Partidos	2011	2007	2003	2015	2011	2007	2003
Partido Conservador Colombiano	50.03	23.60	27.66	13.13	16.21	11.24	-
Partido de la U	4.44	30.41	-		13.75	11.15	-
Cambio Radical	21.69	9.39	-		12.45	6.06	-
Partido Liberal Colombiano	18.66	1.47	9.32		8.73	4.22	9.32
Polo Democrático Alternativo	1.82	1.90	-		2.61	3.39	-
Partido Verde	-	-	9.65		14.47	8.21	-
Colombia Democrática	-	-	13.92		-	8.44	-
Movimiento Colombia Viva	-	0.82	0.3		-	5.47	-

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Organización Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil 2003-2012.

5.2.3 Estructura orgánica (o funcionamiento político- administrativa) del municipio:

La Constitución Política de Colombia de 1991, establece en su capítulo 3 las disposiciones y competencias generales de los municipios del país. Entendiéndose como municipio las entidades territoriales (político –administrativa del Estado) que gozan de autonomía en su gestión y en virtud de la ley. Enmarcándose en:

Prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

En ese orden, la norma también adjudica las funciones y atribuciones del concejo municipal y del Alcalde. (Para ampliar más sobre los temas de investigación en relación al marco normativo colombiano, ver anexo 2).

5.2.3.1 La alcaldía municipal

Actualmente está compuesta por más de 20 dependencias: el despacho del alcalde, la secretaría de Hacienda, secretaría general y de gobierno, secretaría de Planeación, secretaría de desarrollo socio-económico y agrícola, una dirección local de salud, dos asesores jurídico y de planeación, un instituto de cultura y turismo, junta municipal de deportes, entes adscritos como son: la inspección de tránsito y transporte, inspección de policía, una comisaría de familia, programas de familias en acción, SISBEN, y adulto mayor, una gestora social, oficina de talento humano, oficina de comunicaciones y prensa, entre otras unidades.

De acuerdo a información de la oficina de talento humano en los últimos 20 años la nómina de los servidores públicos de la alcaldía paso en promedio de 120 a 32 servidores públicos.²⁵

Así mismo indican, que se cumple con la norma vigente, pues la ley 581 de 2000 que exige una cuota femenina mínima del 30 % en cargos decisorios.

5.2.3.2 Concejo municipal:

El concejo municipal está compuesto por 15 honorables concejales de los cuales, la mesa directiva está conformada por un presidente, un primer vicepresidente y un segundo vicepresidente, junto con doce concejales que forman esta corporación. La ley 136 de 1994 estipula las funciones de los concejales.

Para el periodo 2012-20015, el concejo municipal fue renovado en un casi 50 %, dado que repitieron curul 7 concejales y 8 son los nuevos miembros de esta corporación. El concejo está integrado por 12 hombres y 3 mujeres. El partido conservador y Verde consiguieron 3 credenciales cada uno, seguidos por el partido de la U y cambio radical con dos credenciales, y el partido MIO, liberal, AICO, ASI y PIN con una respectivamente.

²⁵ Esto obedeció entre otros aspectos porque entro en aplicación la Ley 550 de 1999 a las entidades territoriales, buscando entre otros fines: 1 Restablecer la capacidad de pago de las entidades de manera que puedan atender adecuadamente sus obligaciones, 2. Procurar una óptima estructura administrativa financiera y contable de las mismas una vez reestructuradas, 3. Propender porque las empresas y sus trabajadores acuerden condiciones especiales y temporales en materia laboral que faciliten su reactivación y viabilidad. 4. Facilitar la garantía y el pago de los pasivos pensionales a cargo de las entidades del orden territorial. Tomado de : <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Ley550>

En virtud de la ley, se deben realizar 70 sesiones anuales, divididas en 4 periodos ordinarios, y hasta 20 sesiones extraordinarias en cualquier fecha del año que convoque el Alcalde del municipio.

Existen tres comisiones en el concejo integrada por 5 concejales cada una, estas son comisión primera o de presupuesto, comisión segunda de obras (y medio ambiente) y la comisión tercera de educación, recreación y deporte.

Cuando hay plenarias los ciudadanos pueden ingresar sin prejuicio alguno, y si es el caso con previa anticipación ante la secretaria de esta corporación radicar cualquier inquietud o tema particular para que el honorable presidente del concejo lo anexe en el orden del día.

5.3 Las alianzas municipales

Como resultado de los procesos de globalización, el concepto de interdependencia sobre la base de redes, juega un papel cada vez más importante en las estrategias de desarrollo; para el caso de los municipios la cooperación entre gobiernos de una misma región puede tener potencial en los aspectos económicos de la región (bajo el marco de la Ley de ordenamiento territorial y la misma Constitución política de Colombia):

Cuando un municipio o una región se une con otra es porque ambas perciben ganancias en este intercambio (...). De ella surgirá una nueva unidad territorial y política más eficiente y más competitiva, y habrá ganancias de bienestar para ella y sus habitantes. (Blanco, 2005, p. 29)

Estas formas asociativas son una expresión de democracia local, no solo porque involucra al ejecutivo local sino que puede desarrollar mecanismos de participación ciudadana de los sectores productivos y organizaciones sociales, para la concertación y destino de un territorio, pero es importante que esta construcción de región, participen y se apropien todos los actores locales y lo conciban como un mapa político, económico y social. (Blanco, 2005).

Para el caso de estudio tenemos:

5.3.1 Asociación de municipios de la Provincia de Pamplona –ASMUPROPA

Bajo convenio administrativo del 7 de febrero de 2013, se firmó la aprobación de la Asociación de municipios de la Provincia de Pamplona –ASMUPROPA-, la cual está constituida por los municipios de Cacota, Cucutilla, Mutiscua, Pamplonita, Silos y Pamplona. Esta asociación buscará gestionar el desarrollo de sus municipios y para la región. Conforme a la Constitución y la Ley 136 de 1994.

La asociación fue creada para un periodo inicial de cuatro años, de ahí que su visión este planteada así: “Al finalizar el 2016, ASMUPROPA será reconocida como una asociación de municipios colombianos modelo de sinergia en la gestión de proyectos de inversión pública, la regionalización de servicios públicos, la ejecución de obras de infraestructura y la gestión del ordenamiento territorial de sus asociados con eficiencia y eficacia”.

Y su objetivo general: “...el desarrollo social, ambiental, económico, sustentable y sostenible a través de la planificación integral de los Municipios Asociados, la promoción, financiación y administración de obras, así como la prestación y administración de servicios de interés general” .

5.3.2 Reactivación Hermandad con el municipio de Pamplona, España

Este convenio o hermanamiento (entre 1998-2000) se buscó al cumplirse los 200 años de la independencia del municipio de Pamplona, y su pretensión fue que el ayuntamiento español destinaría más o menos 2% de su presupuesto de libre destinación para generación de obras, intercambios académicos y otros proyectos. Lamentablemente y al no dar continuidad como se esperaba en el envío de informes y seguimientos a los recursos destinados, el ayuntamiento veto al municipio. Así es que, para el 2014 se buscó reactivar diálogos con la administración española con el fin de cambiar la imagen de la administración local y poder recuperar este convenio necesario para la gestión de proyectos en el territorio.

5.4 Indicadores de gestión municipal

Dentro de las evaluaciones de gestión encontradas para los gobiernos locales destacamos: el índice de transparencia municipal, el índice de desempeño municipal y el índice de gobierno abierto.

5.4.1 Índice de Transparencia Municipal (ITM)

El Índice de Transparencia Municipal ITM, evalúa la transparencia versus el riesgo de corrupción administrativa tomando en cuenta tres factores: visibilidad, institucionalidad y, control y sanción los resultados. Para el caso de Pamplona respecto del ITM llevado a cabo entre 2005-2006²⁶, lo ubican en riesgo alto (ver tabla 6).

Si bien esta evaluación es un ejercicio libre y voluntario de las entidades públicas administrativas y se ha realizado año tras año, cabe aclarar que en el caso del municipio esta evaluación se ha realizado durante el periodo 2005-2006.

Tabla 6. Índice de Transparencia Municipal (ITM) de Pamplona 2005-2006

Año de calificación	Categoría del municipio	Visibilidad	Cumplimiento de normas y estándares	Participación	ITM	Nivel de riesgo
2005	6	40.98	49.9	13.89	38.81	Alto
2006	6	42.41	42.56	38.92	41.77	Alto

Elaboración propia. Fuente: Transparencia por Colombia.

²⁶ La evaluación realizada por el Índice de Transparencia Municipal 2005-2006 señala que los municipios categorías 1, 2 y 3 logran obtener promedios cercanos a los 70 puntos (moderado riesgo de corrupción), mientras que las entidades municipales 5 y 6 solo alcanzan los 50 puntos (alto riesgo). Los municipios categoría 4 logran superar los 60 puntos en la evaluación de la vigencia 2006. El 48% en el 2005 y 43% en el 2006 de las entidades evaluadas se encuentran en el nivel muy alto y alto riesgo de corrupción.

5.4.2 Índice de Desempeño Municipal

El DNP²⁷ realiza “la evaluación del Desempeño Integral de los municipios” con base en el Índice de Desempeño Municipal, el cual resume el desempeño de las administraciones municipales desde una perspectiva integral con base en los resultados obtenidos en los componentes de: eficacia, eficiencia, gestión y cumplimiento de requisitos legales. Las calificaciones cercanas a 100 corresponden a los municipios de mejor desempeño, por ser los municipios que cumplen lo establecido en sus planes de desarrollo, consiguen la mayor cantidad de bienes y servicios en relación con los insumos que utilizan, cumplen a cabalidad lo estipulado en la Ley 715 de 2001 en cuanto a la ejecución de los recursos del Sistema de gestión presupuestal SGP y tienen una alta capacidad de gestión administrativa y fiscal. Los rangos de desempeño integral se encuentra clasificados así: Sobresaliente con un rango ≥ 80 , satisfactorio ≥ 70 y < 80 , medio ≥ 60 y < 70 , bajo ≥ 40 y < 60 y Critico con un rango < 40 .

En su desempeño integral (Ver tablas 7 y 8), el municipio de Pamplona se ha caracterizado por encontrarse entre un rango de medio –satisfactorio, sin embargo en el 2015 obtiene una calificación de sobresaliente. Así mismo encontramos datos sobre la posición que ocupa el municipio a nivel nacional (calificación sobre 1102 municipios) y el ranking a nivel departamental (el departamento cuenta con 40 municipios). En relación a los componentes evaluados los de menor calificación corresponden a: requisitos legales, capacidad administrativa y gestión.

Para el periodo 2015, se añade un nuevo componente denominado tipologías Municipales de Desarrollo y de acuerdo con el DNP (2016) se ha “adelantado con la intención de permitir una comprensión de las Entidades Territoriales desde sus diferentes componentes de desarrollo, acercándose a un enfoque integral y sistémico para su caracterización”

²⁷ El Departamento Nacional de Planeación – DNP - es el Departamento Administrativo que pertenece a la Rama Ejecutiva del poder público y depende directamente de la Presidencia de la República. .El DNP es una entidad eminentemente técnica que impulsa la implantación de una visión estratégica del país en los campos social, económico y ambiental, a través del diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas colombianas, el manejo y asignación de la inversión pública y la concreción de las mismas en planes, programas y proyectos del Gobierno. Tomado página web: <https://www.dnp.gov.co/DNP/Paginas/acerca-de-la-entidad.aspx>.

(p.15). Estas tipologías están clasificadas en: Desarrollo Robusto, Desarrollo intermedio y desarrollo temprano.

El informe de resultados sobre la evaluación de desempeño integral del año 2016, aún no ha sido publicado para la fecha del presente proyecto.

Tabla 7. Índice de Desempeño Municipal de Pamplona 2006-2014

Año	Eficacia Total	Eficiencia Total	Requisitos Legales	Capacidad Administrativa	Indicador de desempeño Fiscal	Gestión	Índice Integral	Rango Índice Integral	Posición Nacional	Posición Departamental
2006	64,96	57,48	77,65	46,92	57,48	52,20	66,30	3. Medio (>=60 y <70)	456	22
2007	96,23	64,64	79,95	31,88	62,17	47,03	71,96	4. Satisfactorio (>=70 y <80)	182	2
2008	82,50	70,89	43,05	29,15	65,65	47,40	60,96	3. Medio (>=60 y <70)	588	27
2009	56,56	63,95	69,32	43,82	67,07	55,44	61,32	3. Medio (>=60 y <70)	654	34
2010	86,83	66,03	72,65	72,97	75,18	74,07	74,90	4. Satisfactorio (>=70 y <80)	261	3
2011	87,98	84,82	49,40	81,76	72,83	77,29	74,87	4. Satisfactorio (>=70 y <80)	236	5
2012	59,28	74,15	56,24	84,41	70,72	77,57	66,81	3. Medio (>=60 y <70)	517	20
2013	69,09	75,85	24,38	83,79	71,44	77,61	61,71	Medio	sin datos	sin datos
2014	83,64	80,75	75,54	16,09	74,03	45,06	71,24	Satisfactorio	sin datos	sin datos

Fuente: Elaboración propia con datos del DNP. Nota: Los datos resaltados en color amarillo son los resultados más bajos en el periodo revisado.

Tabla 8. Índice de Desempeño Municipal de Pamplona 2015

Año	Eficacia 2015	Eficiencia 2015	Cumplimiento de Requisitos Legales 2015	Gestión Administrativa y Fiscal 2015	Fiscal 2015	Capacidad Administrativa 2015	Indicador Desempeño Integral 2015	Rango Calificación	Tipologías
2015	98,65	76,28	92,07	75,43	73,38	77,49	85,61	Sobresaliente	Desarrollo Intermedio

Elaboración propia. Fuente DNP

5.4.3 Índice de Gobierno Abierto” (IGA)

La Procuraduría General de la Nación²⁸, advierte que la corrupción limita la gobernabilidad y la competitividad de Colombia. Refieren que dentro de las diferentes determinantes de la corrupción, el incumplimiento normativo es una de las variables más influyentes. Por esta razón y en virtud de su competencia constitucional de “vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos”, la Procuraduría General de la Nación ha diseñado una estrategia preventiva de monitoreo de normas anticorrupción, inicialmente en la gestión pública territorial a través del “Índice de Gobierno Abierto” (IGA).

Como se observa en la tabla 9, el municipio no ha obtenido resultados muy destacables, incluso el promedio nacional no es tampoco alentador, pero si logra una importante mejoraría en el periodo 2015-2016.

Tabla 9. Índice de Gobierno Abierto, IGA, Pamplona 2010-2016

Año	Promedio Nacional	Promedio Departamental	Puntaje IGA	Ranking
2010-2011	51.3	51.9	49.1	666
2011-2012	52.2	47.3	51.0	579
2012-2013	68.4	70.6	68.4	589
2013-2014	69.5	67.5	63.97	836
2014-2015	66.0	63.3	60.29	811
2015-2016	67.1	66.8	73.23	297

Elaboración propia. Fuente Procuraduría General de la Nación.

5.5 Los Modelos de desarrollo del municipio de Pamplona a través de los planes de Desarrollo

Los planes de desarrollo son la carta de navegación y el principal instrumento de planeación y gestión del desarrollo integral de las entidades territoriales. En ellos se orienta

²⁸ La Procuraduría General de la Nación es la encargada de iniciar, adelantar y fallar las investigaciones que por faltas disciplinarias se adelanten contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones públicas o manejan dineros del Estado, de conformidad con lo establecido en el Código Único Disciplinario o Ley 734 de 2002. Es el máximo organismo del Ministerio Público, conformado además por la Defensoría del Pueblo y las personerías. Tomado de: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/Que-hacemos.page>.

el proceso de cambio progresivo de las situaciones actuales de un territorio, hacia un futuro posible y deseado de acuerdo a lo concertado en la visión compartida de desarrollo. Los planes de desarrollo deben propender por el bienestar de la población, garantizarlos derechos humanos y fortalecer la democracia participativa entre otros aspectos, además sus estrategias y objetivos deben tener relación con el diagnóstico integral y tener correspondencia con las competencias y funciones establecidas en la normatividad (DNP , 2011). La Constitución en sus artículos 339 al 344 dicta las disposiciones generales sobre los planes de desarrollo y conforme a ella, la Ley 152 de 1994 establece los procedimientos y mecanismos para su aprobación, ejecución seguimiento, y evaluación.

Por ello para estudiar los modelos de desarrollo del municipio de Pamplona, se hace necesario partir su análisis a través de estos instrumentos de planeación y gestión del desarrollo, enfatizados desde las siguientes variables: visiones y objetivos del desarrollo, la participación, el gobierno local y la cultura ciudadana, iniciativas locales relacionadas a los actores y su articulación en redes. La técnica que se utilizo fue el análisis de contenidos sobre los planes de desarrollo e implementados en los últimos 10 años, estos documentos fueron recopilados a través de la web.

5.5.1 Las visiones y los objetivos del territorio

La visión del desarrollo es importante porque permite movilizar a los diferentes actores hacia una imagen del futuro deseable y posible del territorio (DNP , 2011). Cómo se puede observar esa visión de territorio (quizás también ambiciosas en sus propuestas) tiene un fin en común y es el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico, además con un marcado énfasis en la participación y la gestión eficiente y transparente de los gobiernos. Sin embargo para materializar o avanzar hacia estas visiones, las acciones pueden variar con los objetivos propuestos (ver Tabla 10). Aunque para el PMD 2004-2007 no está formalmente formulado una visión y un objetivo general del municipio que se quiere, si está explícito en su documento de convertir a Pamplona en un “verdadero epicentro de desarrollo socioeconómico sostenible a nivel

regional” (p. 1), siendo sus pilares la gestión eficiente, la gerencia estratégica y los procesos de integración y participación.

Para el PMD 2008-2011 busca proyectar a Pamplona como una ciudad modelo, enmarcada el desarrollo económico, la participación y articulación de los diferentes actores para la toma de decisiones, y obtener un ambiente de confianza con la administración local a través de la eficiencia y eficacia de los procesos de gestión pública local. Así mismo “...la creación de condiciones que estimulen la canalización de inversión departamental, nacional y extranjera en el Municipio de Pamplona, en torno al apoyo e iniciativas y proyectos comunitarios” (p. 10).

Mientras que el PDM 2012-2015 proyecta al municipio al 2049, y trabajará a través de las potencialidades del territorio para ser un municipio equitativo, incluyente y sostenible ambientalmente. Igualmente busca como uno de sus objetivos “Recuperar la confianza de nuestra gente en la Administración Municipal desarrollando un gobierno transparente, honesto y con sentido de pertenencia, que represente los ideales de la comunidad..” (p. 17-18). El PDM 2016-2019 proyecta el municipio como líder en el contexto de ciudad sostenible (ligado a los parámetros del BID y la iniciativa de ciudades emergentes y sostenibles), haciendo énfasis en la educación, la cultura y el turismo. Su pretensión como plasmó en su programa de gobierno es “hacer de Pamplona, una ciudad segura, bonita, próspera, con índices bajos de pobreza y desempleo, incluyente, participativa, eficiente en la prestación de los servicios públicos...”(p. 7). Muy similar a unos de los objetivos del Plan de desarrollo municipal del gobierno anterior, es también recuperar la confianza de la ciudadanía con el gobierno local a través de un gobierno transparente, ético y demás principios de la gestión.

Es importante mencionar que se encuentra una definición de visión prospectiva de la subregión suroccidental de Pamplona, como parte del proyecto: Proceso Estratégico Territorial PET de gobernabilidad, y que fuera adelantado por el Programa de Desarrollo y Paz del Nororiente Colombiano y el apoyo de sus socios estratégicos delegación en Colombia de la Unión Europea, Departamento para la Prosperidad Social DPS, Cancillería Nacional a través del Programa Fronteras para la Prosperidad y la Gobernación del Norte de Santander.

“A 2035, la subregión sur-occidental ha alcanzado óptimos niveles de desarrollo humano y sostenible, basado en asociatividad que permita aprovechar el potencial de la tierra, sus recursos naturales y los procesos sociales, y considerando los múltiples aprendizajes en gobernabilidad, reconciliación, procesos productivos y ambientales a través del valioso mejoramiento en la productividad campesina, afianzar la cultura asociativa productiva y territorial, el salto hacia la asociatividad y su articulación con el sistema escolar, el vuelco hacia la pertinencia educativa con oferta de educación orientada hacia la concepción teórico práctica y la participación de estudiantes de todos los niveles en intercambio de experiencias, el destacado cambio cuantitativo en saneamiento básico con sistemas innovadores para la garantía de acueducto y alcantarillado en la zona urbana y rural, la nueva fortaleza técnica de la institucionalidad pública siendo eficiente, transparente y participativa, el reconocimiento del papel del sector rural, donde los campesinos han alcanzado propiedad de las unidades productivas, garantía de servicios básicos, comercialización propia, tecnificación y financiación de nuevas iniciativas, con una admirable gestión social de impacto moderado sobre sobre el nivel de satisfacción de necesidades básicas de la población y la explotación del potencial turístico cultural, protección de humedales, construcción de senderos ecológicos interconectados así como la promoción del desarrollo turístico”. (CONSORNOC, 2014)

Tabla 10. Planes de Desarrollo en relación a las visiones y los objetivos del territorio

Planes De Desarrollo	Visión	Objetivo General
<p>Plan de Desarrollo 2004-2007: Pamplona empresa de todos Alcalde: Carlos Armando Bastos Fernández</p>	<p>*No aparece formulado.</p>	<p>* Utilizar herramientas como la gerencia estratégica de los recursos disponibles, la gestión eficiente y la consolidación de procesos de integración y participación a fin de procurar elevar los índices de productividad, competitividad y mejoramiento de la calidad de vida de nuestra gente mediante la ejecución de programas específicos acordes a las necesidades identificadas.</p>
<p>Plan de Desarrollo 2008-2011: Bien Pamplona Bien Alcalde: klaus Faber Mogollón</p>	<p>En el 2012 Pamplona garantizará el mejoramiento de la calidad de vida de los pamploneses, promoviendo el desarrollo económico, el mejoramiento y eficiencia de la institucionalidad, la práctica de políticas sociales para la paz, perfeccionando la infraestructura, para lograr el futuro deseado por la comunidad</p>	<p>Convertir a Pamplona en una ciudad moderna y humana, incluyente, solidaria, y comprometida con el desarrollo de un Estado Social de Derecho, entendido éste como el ente que combate las desventajas de diversos sectores urbanos y rurales, grupos o personas de la población</p>
<p>Plan de Desarrollo 2012-2015: La Confianza de Nuestra Gente Alcalde: Carlos Arturo Bustos Cortés</p>	<p>En el año 2049 Pamplona será un municipio competitivo, planificado a partir de sus potencialidades, territorialmente arraigado en la cultura, socialmente amigable, equitativo e incluyente, ambientalmente sostenible, seguro y en paz.</p>	<p>Hacer de Pamplona una ciudad en la que sus habitantes se sientan orgullosos de ella, convirtiéndose en un territorio de oportunidades y desarrollo sustentable, donde la gestión de sus gobernantes se vea reflejada en el mejoramiento de la calidad de vida de su población. Una ciudad incluyente y participativa donde la diversidad e interculturalidad sean la herramienta para fortalecer la paz y la sana convivencia</p>
<p>Plan de Desarrollo 2016-2019:</p>	<p>En el 2019 Pamplona será líder en el contexto de ciudad sostenible en el oriente colombiano, con alto</p>	<p>Recuperar la confianza depositada por los ciudadanos Pamploneses en la administración municipal, a través</p>

<p>El Cambio en Nuestras Manos Alcalde: Ronald Mauricio Contreras Flórez</p>	<p>desarrollo en términos educativos, culturales y turísticos, garantista de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, dotada de infraestructura urbana y equipamiento municipal, que mejore las condiciones de vida de sus habitantes, y que permita el sano esparcimiento, amigable del medio ambiente, de oportunidades laborales y con producción agrícola de alta calidad Posicionada en los mercados locales, regionales y externos.</p>	<p>de la ejecución de un modelo de gobierno ético, transparente, eficiente, eficaz e incluyente y participativo, que propenda por el desarrollo de programas y proyectos de política pública, que garanticen el acceso al goce efectivo de los derechos constitucionales y legales de la comunidad rural y urbana del municipio de Pamplona, donde prevalezca el interés general sobre el particular.</p>
---	--	---

Fuente: Elaboración propia con datos de los Planes de Desarrollo municipales periodos 2004-2016.

5.5.2 Sobre los ejes estratégicos del desarrollo

Estos ejes estratégicos se construyen a partir de los diagnósticos municipales, fijan y orientan los temas prioritarios identificados en el territorio, buscando superar o transformar estas situaciones problemáticas dentro del marco de competencias legales. (DNP , 2011). Dentro década uno de estos ejes estratégicos se formulan los programas, subprogramas y líneas de acción para avanzar en el logro y cumplimiento del plan de desarrollo y por supuesto avanzar en la visión de desarrollo.

PMD 2004-2007 sostiene que a través de las distintas mesas de trabajo alrededor del municipio y las instituciones, y bajo la coordinación del equipo técnico del Plan, identificaron y sistematizaron su trabajo a través de una matriz DOFA (debilidades, oportunidades, fortalezas, amenazas) y determinar así los cuatro ejes estratégicos de su actuar: Pamplona, gobierno eficiente y participativo: Hacia el saneamiento fiscal, Pamplona líder e impulsor del desarrollo regional, Pamplona una empresa de todos competitiva y con mejores posibilidades económicas y municipio saludable por la paz.

PMD 2008-2011, en este período la administración identifico 5 aspectos fundamentales para lograr a cabalidad los compromisos adquiridos, para generar el desarrollo económico que conlleve al bienestar y mejoramiento de las condiciones de vida de los pamploneses. Los ejes: Pamplona Pujante, Pamplona bien gobernada, Vivamos Pamplona, Pamplona: sensible y social y Pamplona vuelva a avanzar.

En la revisión y programas de acción, el Plan de desarrollo municipal, 2012-2015 fue un ejercicio bastante interesante porque para su elaboración fue apoyado por el Grupo de Investigación Gestión Integral del Territorio – GIT de la Universidad de Pamplona, para elaborar el Plan de Desarrollo municipal (PDM) de Pamplona “La confianza de nuestra gente 2012-2015”. La formulación del PDM siguió una metodología de prospectiva estratégica, realizada bajo 4 fases: la primera fase fue una caracterización preliminar del territorio bajo un enfoque sistémico, en la segunda fase se realiza un diagnóstico prospectivo (análisis interno y externo bajo una línea DOFA), la tercera fase corresponde

a la formulación a partir del diseño de escenarios tendenciales, deseados y posibles, y la última fase correspondió a su presentación y aprobación ante las autoridades pertinentes. Para tal fin, se realizaron 8 talleres participativos con los diferentes actores de la sociedad definiendo los problemas y características del territorio, concreción de programas estratégicos y socialización de resultados finales. Así, con la información obtenida y la articulación de objetivos del desarrollo del milenio, se generaron seis ejes estratégicos: Por una Pamplona incluyente y equitativa, Pamplona marca tipo exportación, Pamplona ciudad amigable, Es el tiempo del campo, Gobierno con Pertenencia y Responsabilidad, Pamplona se une a La Provincia; con líneas de acción (para cada sistema: sociales, económicos, culturales, ambientales y político-administrativo) para cada uno de estos ejes.

Respecto del PMD 2016-2019, el plan está estructurado conforme a la Ley 152 de 1994; de la siguiente forma: la Parte Diagnóstica, la Parte Estratégica y la Parte Financiera. Siguiendo la visión de desarrollo propuesta, el plan se estructuró en cuatro ejes estratégicos: Eje Social, Eje Económico, Eje Institucional y Eje Ambiental, enmarcando en cada uno de ellos diagnóstico, programas, objetivos, indicadores y metas.

5.5.3 Iniciativas de desarrollo local: Sobre la articulación de redes de actores

Las iniciativas de desarrollo local (ver tabla 11) están fijadas a buscar alianzas entre los diferentes actores y desarrollar el turismo como factor de desarrollo económico y social del municipio. Una iniciativa reiterativa en los últimos 10 años es la creación de la asociación de municipios vista como una estrategia fundamental para el desarrollo regional, pues como se argumentan en la mayoría de ellos es el esfuerzo en conjunto que permita forjar un desarrollo regional y mejorar las condiciones de sus habitantes.

También se encontró un consenso que el desarrollo turístico (religioso, cultural y de aventura) sea la bandera que jalone la economía local con una proyección no solo a nivel regional y nacional sino también internacional.

El PMD 2004-2007 pretende consolidar una nueva región llamada Región Sur, teniendo como proyectos: la creación de la Asociación de municipios de la región sur, una alianza

estratégica con la Universidad de Pamplona pues la analiza como un actor indispensable en los procesos de desarrollo y crecimiento del municipio y del departamento, impulsar la creación del Área Metropolitana de la Región Sur, y gestionar y desarrollar acciones y convenios Interinstitucionales. Así mismo insiste que para fortalecer el sector económico es necesario desarrollar proyectos de agroturismo y el ecoturismo que, junto las fiestas tradicionales son fortalezas importantes de este sector. El PMD 2008-2011 expone aprovechar las ventajas comparativas con que cuenta el municipio y la región para así formar “un núcleo turístico subregional con centro en Pamplona” y que además cuente con un rubro especial para el turismo. También busca promover y concertar alianzas estratégicas para apoyar el desarrollo empresarial e industrial y reactivar la asociación de municipios.

En relación al periodo 2012-2015, sus objetivos también giran en la gestión de alianzas y convenios con instituciones educativas (como el SENA y las universidades de la ciudad), con la cámara de comercio, la Iglesia y otros más, para fomentar el emprendimiento y realizar capacitaciones y asistencia en el sector agropecuario para mejorar los sistemas productivos y su competitividad y en el sector turístico realizar una “agenda de eventos (culturales, religiosos, deportivos, cívicos, populares, recreativos, comerciales etc.) con el fin de ampliar la oferta de servicios, ser más llamativos y aumentar el número de visitantes en la ciudad. Uno de los objetivos logrados, fue la aprobación de la Asociación de municipios de la provincia de Pamplona ASMUPROPA.

Con el PMD 2016-2019, busca también articular a Pamplona con la región y ser el eje del desarrollo regional. Propone una herramienta de planificación para la activación y gestión de las alianzas público- privadas como el motor para el desarrollo turístico.

Tabla 11. Planes de Desarrollo Municipal en relación a iniciativas locales en Pamplona 2004-2019

Planes De Desarrollo	Asociaciones Municipales	Desarrollo Turístico
<p>Plan de Desarrollo Pamplona 2004-2007: “Pamplona empresa de todos”</p> <p>Alcalde: Carlos Armando Bastos Fernández</p>	<p>Creación de la Asociación de Municipios de la Región Sur</p>	<p>Igualmente importante es el desarrollar programas de promoción de nuestro municipio y región que incentive a los habitantes de Cúcuta y de otras regiones del departamento y del país nos visiten y nos auxilien con sus recursos (..)</p>
<p>Plan de desarrollo 2008-2011: Bien Pamplona Bien</p> <p>Alcalde: klaus Faber Mogollón</p>	<p>Reactivación de la Asociación de Municipios del Sur AMENSUR y del centro agroindustrial CEPEGA.</p>	<p>Convertir a Pamplona en un destino turístico especializado en historia, cultura, aventura, ecoturismo, agroturismo, y de eventos</p>
<p>Plan de Desarrollo 2012-2015 La Confianza de Nuestra Gente</p> <p>Alcalde: Carlos Arturo Bustos Cortés</p>	<p>Conformar una alianza estratégica con los municipios de la provincia para gestionar proyectos que beneficien a toda la región. Estrategia Crear la asociación de municipios de la provincia</p>	<p>En convenio con la Cámara de Comercio, Sector Productivo, Iglesia, Universidad de Pamplona entre otros, realizar una “agenda de eventos” que nos permitan promocionarnos a nivel nacional e internacional, organizándolos de manera integral (..)</p>
<p>Plan de Desarrollo 2016-2019 El Cambio en Nuestras Manos</p> <p>Alcalde: Ronald Mauricio Contreras Flórez</p>	<p>Convertir a Pamplona en la ciudad articuladora de la provincia, constituyéndola en el eje del desarrollo provincial en coordinación con los entes departamentales, nacionales y de la cooperación</p>	<p>Es indispensable mantener buenas prácticas administrativas que aseguren el funcionamiento del ICTP y su fortalecimiento para lograr de esta manera mostrar a pamplona como el foco</p>

	internacional.	turístico y cultural más importante del Norte de Santander
--	----------------	--

Elaboración propia. Fuente: Planes de Desarrollo municipales periodos 2004-2016.

5.5.4 La participación, el gobierno local y la cultura ciudadana

Uno de los objetivos reincidentes es cambiar la imagen negativa de las administraciones locales y velar por una gestión transparente, eficiente y participativa. Esta reincidencia es preocupante puesto que son cuatro periodos de gobiernos donde se prioriza, es decir en los escenarios de participación y formulación para el plan de desarrollo, este aspecto ha estado plenamente identificado como un tema prioritario y que requiere de solución para el desarrollo del municipio, de este modo se podría inferir que no hay confianza en las administraciones locales sea por incumplimiento de los programas acordados, por manejo deficiente de los recursos del municipio, falta de capacidad técnica de los funcionarios, clientelismo y porque no corrupción, bajos índices de desempeño, baja gobernabilidad, entre otras razones.

Bajo este contexto, se identifica la importancia de buscar una administración transparente para lo cual instan en abrir u fortalecer los espacios de participación ciudadana, se hace visible la figura de rendición de cuentas, realizar capacitaciones tanto a líderes sociales para ejercer mejor el control social y a los funcionarios para gestionar mejor los recursos (ver Tabla 12) . Así la participación se convierte en los pilares del desarrollo del municipio, el PMD 2004-2007 manifiesta que “El ejercicio de la democracia participativa permitirá a las organizaciones sociales, juntas de acción comunal, así como a líderes y dirigentes ciudadanos, ser miembros activos de esta empresa colectiva llamada Pamplona, y aportará el capital social valioso e imprescindible para la construcción colectiva del presente y futuro de nuestro municipio.” (p.1). También lo señala el PMD 2008-2011: “El Plan debe tener como pilar fundamental la participación ciudadana, la eficiencia y la eficacia de los

procesos administrativos, lo cual indudablemente convertirá a Pamplona en una ciudad modelo, creada en un ambiente de confianza y de respeto hacia la Administración Municipal” (p.5).

Dentro del PMD 2012-2015 en su eje estratégico 5 “Gobierno con pertenencia y responsabilidad” se buscar desde su línea político-administrativa: lograr mayor participación ciudadana, una mejor rendición de cuentas y transparencia en la información pública y la lucha contra la corrupción.

El PMD 2016-2019 expresa que en el municipio se viene realizando diálogos sociales para un contexto de gobierno democrático y participativo, y cuya línea de acción se fortalecerá en el cuatrienio:

Es deber del estado fortalecer las instituciones u organizaciones comunitarias para que puedan ejercer un control social y veeduría ciudadana sobre la asignación de la inversión pública y sobre la calidad de los bienes y servicios públicos prestados tanto por el municipio y/o por los particulares. Adicionalmente para que los habitantes del municipio participen activamente en los escenarios de participación ciudadana previstos por las leyes, garantizando el fortalecimiento de los espacios, estructuras y mecanismos de participación. (p. 135)

No obstante, el empoderamiento de estos espacios y de un mejor desarrollo para el municipio, también estará ligado a su ciudadanía. Dentro de los resultados del diagnóstico preliminar del territorio para la formulación del PMD 2012-2015 se encontró para el sistema cultural los siguientes problemas: Transculturización, pérdida de identidad y sentido de pertenencia, poca valoración del patrimonio, ausencia de espacios culturales. Estos aspectos pueden verse reflejados en la baja participación social, desconocimiento de los problemas reales del municipio y un bajo capital social. Dentro de los análisis de los planes de desarrollo y para esta categoría, se encontró que solo el PDM 2008-2011, en su eje estratégico Vivamos Pamplona, formuló el programa Pamplona es cultura ciudadana, argumenta:

La cultura ciudadana regula los comportamientos de los ciudadanos, en la medida que establece las reglas mínimas comunes que hacen posible las relaciones de los ciudadanos entre sí y con su entorno, por parte de las ciudadanas y ciudadanos, incluyendo los funcionarios. (...)Promover ese nuevo orden implica producir colectivamente un sentido de ciudad, capaz de convocar a la mayoría de sus habitantes, en un proyecto común que permita armonizar las expectativas individuales y el bienestar particular con la búsqueda del bien común, la convivencia y el crecimiento del patrimonio colectivo (público). (p.23).

Tabla 12. Planes de Desarrollo Municipal en relación al gobierno local, la participación y la cultura ciudadana. Pamplona 2004-2019

Planes de Desarrollo	Gobierno Local	Participación	Cultura Ciudadana
<p>Plan de Desarrollo Pamplona 2004-2007: Pamplona empresa de todos</p> <p>Alcalde: Carlos Armando Bastos Fernández</p>	<p>En Gobernabilidad hemos dispuesto desarrollar escuelas de formación de líderes comunitarios, quienes ayudaran al buen manejo y a la eficiencia de la gestión.</p>	<p>Se desarrollarán políticas participativas para que los jóvenes, las mujeres, especialmente las cabeza de familia y desde luego los del sector rural puedan tener voz y participación en esta administración que busca como meta principal el saneamiento fiscal y la integración de la región sur con un liderazgo serio y comprometido con el buen futuro de sus habitantes</p>	<p>En este eje se dan las herramientas necesarias para que la eficiencia administrativa institucional, la preservación de nuestro patrimonio, el rescate de nuestro patrimonio turístico y cultural, el fortalecimiento de los espacios culturales, el rescate de la lectura como herramienta de culturización, el acompañamiento de los niños y la creación de una cultura ciudadana que nos lleve a una convivencia pacífica se haga realidad.</p>
<p>Plan de desarrollo 2008-2011: Bien Pamplona Bien</p> <p>Alcalde: klaus Faber Mogollón</p>	<p>Realizar procesos integrales de evaluación interinstitucional y capacitación que le permita a la administración local mejorar su gestión y adecuar su estructura administrativa para el desarrollo eficiente de sus competencias, dentro de sus limitantes financieras.</p>	<p>Propiciar, crear y consolidar espacios para el desarrollo de las veedurías ciudadanas y demás formas de participación ciudadana y su activa contribución en los procesos administrativos locales, de tal manera que a final del cuatrienio estén debidamente conformados y operantes</p>	<p>*Inculcar en la comunidad un sentido de pertenencia hacia la ciudad, haciendo énfasis en el respeto que se debe tener con las demás personas, la familia, la conservación de los bienes públicos y en si a todas las actitudes que como ciudadanos debemos tener con nuestra ciudad y sus habitantes</p>

<p>Plan de Desarrollo 2012-2015: La Confianza de Nuestra Gente</p> <p>Alcalde: Carlos Arturo Bustos Cortés</p>	<p>Orientar la Gestión de la Administración por resultados, transparente y participativa, cuyas estrategias están: la Comunicación para el Fortalecimiento de la Gestión Municipal con Transparencia, Informe de rendición de cuentas en el cuatrienio, Sistema de Calidad en la Gestión Pública MECI - GP1000.</p>	<p>Hacer de la Ciudad un territorio de paz y convivencia, cuyas estrategias están: Generar espacios de participación, ciudadana que contribuyan a la construcción de una convivencia ciudadana</p>	<p>Hacer de la Ciudad un territorio de paz y convivencia, cuyas estrategias están:</p> <p>Con la participación intersectorial y de la ciudadanía realizar campañas lúdicas, creativas y continuas de Prevención, Educación y Cultura Ciudadana para mejorar comportamientos, hábitos de convivencia, consumos responsables y prevenir conductas violentas</p>
<p>Plan de Desarrollo 2016-2019: El Cambio en Nuestras Manos</p> <p>Alcalde: Ronald Mauricio Contreras Flórez</p>	<p>Fortalecer el proceso de gestión documental en la alcaldía del municipio de Pamplona. Mantener y mejorar la estrategia de gobierno en línea en el municipio de Pamplona. Prestar un servicio al ciudadano, con eficiencia, eficacia y efectividad. Contar con el recurso humano preparado para la prestación de un mejor servicio.</p>	<p>Fortalecer y activar las instancias de participación en la zona urbana y rural del municipio de Pamplona. Definir conjuntamente políticas encaminadas a resolver las necesidades básicas insatisfechas de la comunidad en la zona urbana y rural del municipio de Pamplona</p>	<p>Fortalecer y activar las instancias de participación en la zona urbana y rural del municipio de Pamplona.</p>

Elaboración propia. Fuente: Planes de Desarrollo municipales periodos 2004-2016

5.6 Análisis de Entrevistas

5.6.1 Las visiones del desarrollo

5.6.1.1 El Desarrollo como proceso articulado

Al indagar sobre la noción de desarrollo y cómo se está pensando o proyectando el desarrollo del municipio, se observa un consenso de los entrevistados al referir que este debe ser y es un trabajo articulado con los diferentes actores y/o sectores de la sociedad para lograr un fin en común, así lo menciona el Director de la Corporación Nueva Sociedad de la región Nororiental de Colombia *CONSORNOC*

aquí el alcalde ha tratado de hacer para el desarrollo de su municipio una alianza se llama la agenda de la conectividad y ahí estamos muchas organizaciones, y es bueno frente al municipio, esto se está dando, como podemos aportar cada uno desde lo que somos y tenemos para ese desarrollo y bueno ha dado de una u otra forma resultados en algunos aspectos, pero deber ser mucho más de compromiso frente a políticas claras de lo que queremos para nuestro municipio.(J. Rodríguez, comunicación personal, 14 de octubre de 2014).

El Dr. Jerez miembro del concejo municipal opina que

Hay que integrar todo, el nivel político, la administración, la parte de la academia las universidades, los colegios, sector comercio, cámara de comercio, gremio de transportadores,(..) todos son importantes para el desarrollo, no se pueden concentrar en uno solo, para buscar estrategias de desarrollo que incidan...(J. Jerez , comunicación personal, 15 de octubre de 2014)

Para el caso de estudio, se habla que muchas de estos procesos articulados se ven especialmente en lo que tiene que ver con la Semana santa, que busca más allá de ser un evento religioso, unir diferentes fuerzas de la localidad para ser un evento cultural y que

incidan en políticas de promoción turística para el municipio y de generación de empleo y en segundo lugar las ferias y fiestas que se celebran por el día de la independencia del municipio.

No obstante, aunque existan iniciativas que busquen un cambio aún se ven falencias y se presencia la desarticulación de la región y de las mismas instancias del municipio, como lo señala el académico Dr. Zambrano:

hay varias instituciones, varias propuestas que buscan construir una región distinta pero considero que todas esas apuestas vienen de manera desarticulada , sería interesante ponernos todos de acuerdo en el tipo de región que soñamos y deseamos y eso parte primero de saber qué es la región, como está compuesta la región, una caracterización real de todo lo que es la región en lo económico, en lo político, en lo social y en lo cultural...(M. Zambrano, comunicación personal, 14 de octubre de 2014)

También lo menciona el director de Corponor

Falta articulación mayor con todas las entidades que hacen parte y están en jurisdicción con el municipio (J. Suarez, comunicación personal, 15 de octubre de 2014)

Bajo estos criterios de articulación, fue muy usual escuchar algunas de esos proyectos o iniciativas que se cursan o se viene impulsando en la administración municipal y con los diferentes actores:

- ✓ Asociación de municipios de la provincia de Pamplona: lo que se busca es jalonar el desarrollo hacia asociaciones municipales

Pamplona debe jalonar el desarrollo hacia los municipios que hacen parte de la provincia de Pamplona, (J. Bautista, comunicación personal 14 de octubre de 2014)

Un impacto favorable hay una articulación que destacamos, si vemos esos proceso 10 años atrás , es como si todo el mundo trataba de hacer algo y jalaba para su lado , ahora hay una articulación que hemos encontrado en la misma, en ese primer modelo que hicieron de la “Asociación de municipios” es bueno, .(J. Rodríguez, comunicación personal, 14 de octubre de 2014).

✓ Agenda de conectividad

El alcalde tiene una agenda de conectividad, con los diferentes sectores no solo de la administración sino de las entidades que deban cumplir metas (N. Villamizar, comunicación personal, 9 de octubre de 2014)

Hay una agenda de conectividad, involucra todas las entidades público, privadas (G. Gomez, comunicación personal 9 de octubre de 2014)

✓ Reactivación Hermanamiento Pamplona (España): un convenio que buscó que el ayuntamiento de Pamplona España, destinará presupuesto para ejecutar obras de inversión social en el municipio de Pamplona Colombia, pero por malos manejos de recursos se perdió la credibilidad con el ayuntamiento español. Pese a esa mala imagen, coincide que en el periodo de trabajo de campo de esta investigación el alcalde municipal junto con otros delegados de su equipo de gobierno y representantes de las empresas de servicios públicos y de la universidad de Pamplona, viajaban para tratar de reactivar este convenio. Aun así hay opiniones al respecto:

Los anteriores alcaldes cometieron errores con España, pues nos tenían en mala imagen (N. Villamizar, comunicación personal, 9 de octubre de 2014)

El convenio se disolvió porque no se entregaban los informes a Pamplona- España. Tratar de recuperar la confianza con ellos, intercambios académicos e inversiones sociales, tecnología para la planta de Emplopamplona (G. Gomez, comunicación personal 9 de octubre de 2014)

- ✓ Compra de áreas estratégicas para la conservación del páramo de Santurban, un trabajo articulado y de acompañamiento desde la administración local, la corporación autónoma regional CORPONOR, Empopamplona, y propuestas desde las organizaciones sociales y civiles, entre otros.

5.6.1.2 El Desarrollo desde una Visión Prospectiva

Dentro de la noción de desarrollo, se hace imperativo visualizar y analizar la región que queremos, por eso se resalta la inclusión en la planificación territorial de herramientas metodológicas como es el análisis prospectivo o planificación prospectiva que permitan construir posibles escenarios futuros y a partir de ellos anticiparnos a esos futuros deseables. Algunos registros de entrevistas cuentan sobre la utilización de esta metodología para la elaboración del plan de desarrollo, la importancia de visualizar la región y la insistencia o llamado de atención a los futuros gobernantes sobre este tema.

Hemos hecho en el territorio hemos ido construyendo visiones subregionales, esto les permita a las regiones saber para donde van y que los futuros alcaldes, concejales, gobernador, asamblea departamental sepa para dónde va el departamento y los municipios y de acuerdo a eso vayan construyendo sus planes de desarrollo .(J. Rodríguez, comunicación personal, 14 de octubre de 2014).

Nos ha llevado hacer un proceso de prospectiva. El plan de desarrollo actual surge con una intervención clara desde la cámara, donde se hizo proceso prospectivo al año 2021 y se ha venido acompañando todas esas acciones en pro de los diferentes ejes de desarrollo (C.Solano, comunicación personal, 15 de octubre de 2014).

En los próximos años que se viene elecciones las personas que se postulan a la alcaldía de Pamplona ya no pueden tener esa visión de alcalde de municipio

pequeño, deben tener una visión grande de para donde es que vamos hay que generar escenarios de empleo ... (E. Gomez, comunicación personal, 10 de octubre de 2014)

5.6.1.3 Enfoques de Desarrollo

Respecto de los enfoques de desarrollo para el municipio se puede determinar que no se observa una constante que encasille el desarrollo en una sola dimensión, al contrario es reiterado el uso del vocablo al hablar de un desarrollo integrado, sustentable, sostenible, integral y con una visión a largo plazo.

En este sentido, el Dr. Solano representante de la Cámara de comercio, nos plantea un “desarrollo integral sostenible, basado en elementos prospectivos” (C. Solano, comunicación personal, 15 de octubre de 2014). Expone que son muchas las actividades socioeconómicas del municipio y las que se pueden potencializar, que es importante la integración y participación con la comunidad y la inclusión del medio ambiente para todo proyecto de desarrollo.

Así mismo, el Dr. Gómez quien junto con el con el grupo de investigación de la Universidad de Pamplona, elaboraron el plan de desarrollo municipal, nos comparte la visión de desarrollo:

Con el municipio y con la universidad, lo que hemos tratado de proponer y lo que estamos proponiendo es un cambio de visión, una visión donde aparece lo ambiental como el gran conjunto y dentro de él hay dos elementos muy grandes lo social y lo cultural,.. (E. Gomez, comunicación personal, 10 de octubre de 2014)

Inclusive, se adapta el término de desarrollo como crecimiento endógeno, donde los sectores participen y aporten en la construcción del futuro del municipio (J. Suarez, comunicación personal, 15 de octubre de 2014).

Esta distinción del desarrollo del municipio, se relaciona también con la actividad de trabajo de los entrevistados, por supuesto la iglesia con su trabajo de pastoral social y a través de su organización CONSORNOC busca un desarrollo humano integral y

sustentable, trabajando desde la persona, las familias y las comunidades, buscando procesos sostenibles, que permanezcan y sean solidarios para el bien de todos. Por su parte la administración local y CORPONOR incorporan su enfoque de desarrollo desde los mismos fundamentos constitucionales y leyes como la Ley orgánica de ordenamiento territorial entre otros.

5.6.2 Los actores del Desarrollo

5.6.2.1 La Universidad como motor y Actor clave del Desarrollo

Al querer conocer cuales o quienes consideran que son los actores claves del desarrollo del municipio, hay una constante al identificar la Universidad no solo como motor sino actor clave del desarrollo. Pues hay reconocer que la mayoría de actividades socio-económicas de municipio se producen o giran alrededor de ella. Si la educación es un modelo para las transformaciones sociales, y eje del desarrollo; aquí es donde se hace una gran distinción en especial a la Universidad de Pamplona y demás instituciones educativas como motor del desarrollo del municipio

Aquí la universidad es el motor del municipio, el municipio se mueve por la universidad. (L. Bautista, comunicación personal, 14 de octubre de 2014).

Lo único que tiene Pamplona es que vive de la Universidad, hay cantidad de proyectos buenos que se pueden sacar (J. Carvajal, comunicación personal, 9 de octubre de 2014)

La universidad tiene que ser un protagonista del desarrollo científico y tecnológico de nuestros territorios, no puede simplemente ser un estamento académico que no genera como esos empoderamientos que la academia tiene muchísimo campo. (J. Rodríguez, comunicación personal, 14 de octubre de 2014).

Yo considero que son todos, pero principalmente, está la alcaldía, la universidad, todos los entes educativos, universidad, sena, cámara de comercio ha tenido una gran importancia , otro actor son las empresas públicas, tanto de acueducto como de energía, otros actores importantes van a ser los presidentes de las juntas de acción comunal, ya han venido trabajando con el rector de la universidad, ya se les ha empezado hacer reconocimiento, ellos se han vuelto importantes, la comunidad ya se están organizando se han vuelta organizar,..(E. Gomez, comunicación personal, 10 de octubre de 2014)

Por supuesto el crecimiento de la universidad a finales de los noventa y principios del 2000, desbordo al municipio, no se contaba con un plan choque para controlar y medir las capacidades del municipio, con el tiempo se fue estabilizando, así nos lo explica el gerente de la cámara de comercio

Las universidades juegan un rol importantísimo en el modelo de desarrollo y ese aporte poco a pocos se ha venido consolidando y retribuyendo a la población y la provincia , hemos visto proyectos importantes como el proyecto de la ruta del durazno (...) y la UNAD y el SENA con el fondo emprender..(...) Vimos a finales de los 90 que el crecimiento de la universidad de pamplona tomo por sorpresa a la población, ese crecimiento estadísticamente en la cámara de comercio veíamos casi tradicionalmente 500 establecimientos de comercio históricos no alcanzaban a 420 y ese era el tope en 9 municipios , finales de los 90 se triplican casi a 1500 entonces se abrieron papelerías posibles, tiendas. (C. Solano, comunicación personal, 15 de octubre de 2014).

5.6.2.2 Otros Actores

No solo la Universidad o los demás sectores educativos en general es clave a la hora de hablar del desarrollo, pues también se reconoce el papel de la iglesia y en efecto a través de su corporación CONSORNOC que busca contribuir al desarrollo y la paz de la región mediante procesos estratégicos y sociales, apostados en la sociedad civil buscando su empoderamiento, trabajo y organización. La academia, la cámara de comercio, la alcaldía, la junta de acción comunal entre otros reconocen su labor y la identifican casi en todos los escenarios de encuentros sobre el desarrollo del municipio.

Y por supuesto y no menos importante, es la población en general, todos los actores incluidos su gente o la comunidad en general deber aportar para el crecimiento y desarrollo local y regional.

Es curioso o no sorprende, que la mayoría de los entrevistados no haya hecho alusión al concejo municipal o la asamblea departamental, incluso la gobernación departamental o los congresistas de la región para hacerlos partícipes como actores importantes del desarrollo, quizás esto se deba y como se observará más adelante a la falta de credibilidad de estas instituciones. Así, en algunos registros de entrevistas hay quienes se atreven a nombrar algunos actores políticos que influyen en el desarrollo del municipio y tienen un fuerte peso político a la hora de toma de decisiones político-administrativas en la región: “Corrientes políticas que marcan aún a Pamplona, Ludy Paez, Jhon Edinson Ortega, La familia Chavez, Los Cristo, otros (J. Bautista, comunicación personal, 14 de octubre de 2014)

5.6.3 Limitantes y avances del desarrollo local

5.6.3.1 La falta de recursos económicos y la categorización del municipio

Uno de los constantes problemas del municipio y que es muy nombrado tiene que ver con la categorización del mismo y la falta de recursos para ejecutar proyectos y poder llevar cabo lo propuesto por las administraciones locales, pues las transferencias nacionales se van a gastos de funcionamiento y no para inversión: “El municipio está en categoría sexta,

eso dificulta también la gestión” (N. Villamizar, comunicación personal, 9 octubre de 2014), “pero la razón es esa hay unas deudas que amarran al municipio, están amarradas, y el problema es eso, Pamplona es un municipio grande como para que lo cataloguen de categoría sexta”(E. Gómez, comunicación personal, 10 de octubre de 2014), “ los recursos que tiene el municipio no son los que le corresponde al municipio” (J. Carvajal, comunicación personal, 9 de octubre de 2014), “si nosotros llegamos a subir de categoría que es de acuerdo a los ingresos corrientes de libre destinación pues lo que permitiría fuera que el municipio tuviera la capacidad de autosostenerse... los recursos del nivel nacional serían más amplios para lo que tiene que ver con inversión (J. Jerez, comunicación personal, 15 de octubre de 2014).

5.6.3.2 Imagen clientelista y desfavorable de la Política y los gobiernos

Uno de los principales problemas con los que lidian los gobiernos y la sociedad en general en Colombia es la corrupción, y por supuesto de ahí que se deriven las conductas clientelistas, caciquismo políticos regionales, conductas que se alejan de prácticas de gestión transparentes y de buen gobierno y que suelen influenciar en las elecciones populares, en mantener una visión paternalista del Estado y en el devenir de la gestión pública entre otros. Y se traducen en indicadores o evaluaciones negativas del desempeño del municipio.

Así lo manifiesta Don Joaquín: “Nuestro país es demasiado politiquero, allá van todos los corruptos, deshonestidad es lo que ha perjudicado al país,”. (J. Carvajal, comunicación personal, 9 de octubre de 2014), ”entonces la gente ha sido o está muy reacia en ese aspecto porque dice ha si es el político nos viene a quitar nos viene a robar si, digamos que no ha tenido buenos conceptos”. E. Gómez, comunicación personal, 10 de octubre de 2014)

En este escenario se busca favorecer sus intereses personales o de sus pares: “ a veces las necesidades que se tienen y que pretenden los administradores locales en el sentido de la proyección del desarrollo y la parte productiva va en contravía con lo que es el POT municipio” (J. Suarez, comunicación personal, 15 de octubre de 2014). Esto muchas veces

trae problemas en la articulación, coordinación y ejecución de proyectos, pues muchos de estos clanes políticos por mantener su protagonismo e intereses se enfrentan: “Generalmente celos institucionales, hay quien quiere tener siempre su banderita, y ser el protagonista”. (J. Rodríguez, comunicación personal, 14 de octubre de 2014).

Y estos aspectos derivan otras prácticas como lo mencionan algunos actores la visión de un estado paternalista que los relacionan con la cultura y la participación ciudadana: “entonces ellos están esperando que el alcalde nos tiene que dar, si entonces ese paternalismo del estado los ha estado afectando y ha sido una situación de términos más culturales ”(E. Gómez, comunicación personal, 10 de octubre de 2014), “ y cuando hay que decirles: bueno aquí todos ponemos, el gobierno pone, la administración pone, la corporación pone y ahora ustedes también tienen que poner una partecita su trabajo, su tiempo y todo eso y como estaban acostumbradas a que todos les pagaban y subsidios, se acostumbraron y lo volvieron un modus vivendis “(J. Rodríguez, comunicación personal, 14 de octubre de 2014). , “algunas organizaciones también es difícil trabajar con ellas, más cuando han sido muy dependientes de subsidios de recursos “(J. Bautista, comunicación personal, 14 de octubre de 2014),” consideran que la política es un mecanismo de pedir favores y de pedir ayuda, que más que un mecanismo de participación ciudadana y de apropiación”

Otro aspecto muy común y que se relaciona con lo anterior son las practicas electorales negativas, aun las personas se siguen vendiendo por una paca de cemento, el almuerzo del día de la votación, favores económicos personales, la desinformación de las redes sociales y medios de comunicación, lo cual genera un panorama de gobierno poco favorecedor para la construcción de territorios más democráticos, transparentes y sustentables, y por supuesto se relacione o tenga trazabilidad con el grado de participación y abstencionismo en los espacios democráticos.:

yo creo que hoy nuestra población esta muchos más consiente de estos aspectos pero pues en épocas electorales, todavía nos vendemos por una paca de cemento, por un mercado, por una hoja de zinc, y se me olvida mi compromiso con la democracia, con tal de que ese día me llenen la barriguita y eso es lo que ha llevado que como te decía se hayan elegido alcaldes desacertados(J. Rodríguez,

comunicación personal, 14 de octubre de 2014).

“El pueblo, cada pueblo tiene sus dirigentes y la calidad de sus dirigentes, falta más conciencia, una cultura de la misma población, de votar por ideas, programas por desarrollo y no por favores y por la parte económica” (J. Suarez, comunicación personal, 15 de octubre de 2014)

“escogemos líderes que no tienen capacidades, ni niveles éticos y de transparencia.”.
(L. Bautista, comunicación personal, 14 de octubre de 2014)

5.6.3.3 La Capacidad Técnica

Llama la atención que la mala gestión o desempeño de las administraciones sea producto también de la falta de preparación técnica y profesional de los funcionarios, y como mencionan algunos actores entrevistados, se vean estos puestos como figuras públicas.

Pero también desafortunadamente a veces llegan a nuestras administraciones municipales o a nuestros concejos municipales personas no muy preparadas, personas que no tienen mucha dimensión de esa responsabilidad, personas que creen que ser alcalde o ser concejal es un honor y es como uy aquí me volví el padre del municipio, pero no saben las responsabilidades..(..)

Pese a que en los últimos años diferentes organizaciones locales , regionales o nacionales como la Universidad de Pamplona, el SENA, la Cámara de comercio, CONSORNOC, la ESAP, entre otras capacitan a líderes y funcionarios en temas como gobernabilidad, buen gobierno, gestión de proyectos, u otros.

“en Pamplona hay un grupo de Líderes formados en gobernabilidad mediante diplomados que se hizo con la universidad de Pamplona” .”(L. Bautista, comunicación personal, 14 de octubre de 2014)

hemos hecho una alianzas con la cámara de comercio de Pamplona, con la Universidad de Pamplona, cuando se está en los procesos electorales para hacer foros, hemos hecho foros con candidatos a la alcaldía, hemos hecho foros con candidatos a los concejos, se han hecho foros con candidatos a la gobernación (J. Rodriguez, comunicación personal, 14 de octubre de 2014)

5.6.3.4 La gestión administrativa

Se observa que la gestión administrativa se ha enfocado a la formulación y gestión de proyectos para buscar recursos, pues está demostrado que el mismo gobierno no cuenta con los recursos suficientes para responder a las necesidades de la ciudadanía y del territorio:

los mismos alcaldes han ido entendiendo que la gestión es importante pero con buenos proyectos que tengan la viabilidad y la factibilidad, ahora sin estudios previos no se está aprobando nada, me parece muy acertado porque esto le permite tanto al gobierno y a las inversiones no perderlas, antes era hagamos un camino por aquí y le daban la plata, y hágalo pero si es factible o no es factible, si el terreno sirve o no sirve, eso no le interesaba a nadie sino hágalo, ahora no, entonces cada día se ve que sea ido mejorando en ese aspecto.(J. Rodríguez, comunicación personal, 14 de octubre de 2014).

Así para la secretaria de planeación, considera que se ha visto gestión y esto se hace “tocando puertas, la idea es formular un banco de proyectos sostenibles, perdurables en el tiempo que beneficien a la comunidad a mayor gente. Hay redes sociales y políticas...(Gómez, comunicación personal, 9 de octubre de 2014).

Además el modelo de regalías con el que cuenta actualmente el municipio ha facilitado que la gestión invierta en el mejoramiento de vías e infraestructura.

En el último cuatrienio hemos visto que el modelo de regalías nos ha beneficiado , ha traído proyectos de inversión en mejoramiento de infraestructura a las veredas, (..) vemos una fortaleza en el tema de consecución de recursos y ejecución de proyectos importantes en infraestructura no solo mejoramiento de vías , el parque principal 9000 millones de pesos..., ” (C. Solano, comunicación personal, 15 de octubre de 2014).

También se menciona la gestión de riesgo como un impacto positivo de los gobiernos y para el desarrollo del municipio, pues se busca es tener sistemas de alerta temprana que den aviso efectivo de un posible o eminente riesgo del territorio. Este trabajo es correspondido por CORPONOR

Lo que se hace por gestión de riesgos se tiene identificados los puntos de riesgo y desastre y de acuerdo a la Ley 1523 de 2009, todo esto articulado para que se tomen las medidas pertinentes para desarrollar la misión y filosofía de la misma Ley que es la de generar la parte de prevención para no llegar a generar la atención en la parte de los desastres. (J. Suarez, comunicación personal, 15 de octubre de 2014)

Y también un trabajo en conjunto con la universidad:

Pero digamos nos hemos vinculado estamos en proyectos como sistemas de alerta temprana, entonces ya le estamos haciendo monitoreo de las situaciones de emergencia y desastres que se puedan presentar en el municipio, el municipio ya

cuenta con estaciones meteorológicas o sea ya hay ciudades que ya las tiene pero Pamplona no tenía entonces ahí estábamos como patinando en seco pero ha sido una estrategia bastante aterrizada, ... (E. Gomez, comunicación personal, 10 de octubre de 2014)

5.6.3.5 La Relación del Desarrollo y el medio ambiente

Pese a que los impactos del medio ambiente en Colombia siguen cobrando terreno, se percibe un interés general y reconocimiento sobre el tema, así lo demuestran los actores en opinar sobre las iniciativas que han surgido y se vienen trabajando en el municipio con todos los actores para que esta dimensión del desarrollo con alcance y repercusiones en las demás dimensiones, no se vea limitada y superpuesta por intereses económicos en aras de mega proyectos mineros y energéticos que han impactado duramente nuestros ecosistemas, para fortuna de muchos y a modo de comentario personal, es aliviador la resistencia que desde las organizaciones sociales y civiles se han presentado y movilizad hacia la preservación del Páramo de Santurban y donde el municipio de Pamplona geográficamente posee terreno, circunscrito con otros municipios de los departamentos de sur y norte de Santander.

Es así que tenemos un trabajo articulado de la Alcaldía, Corponor y EMPOPAMPLONA: “se ha comprado lo de las áreas estratégicas que es otra gestión que ha desarrollado la corporación a través también y de la mano con la administración local, (J. Suarez, comunicación personal, 15 de octubre de 2014), “también se ha ido ampliando las zonas de reserva hídricas y forestales del municipio, eso se ha ido ampliando y eso va de la mano entre Corponor, las empresas públicas que en este caso sería EMPOPAMPLONA y la alcaldía de Pamplona, han empezado a comprar terrenos en áreas estratégicas donde están naciendo las principales fuentes de las cuencas hídricas del municipio ..(E. Gomez, comunicación personal, 10 de octubre de 2014), “Se definieron áreas estratégicas, se compraron terrenos de áreas en la cuenca del río Pamplonita y vereda El Rosal. ...(G. Gomez, comunicación personal, 9 de octubre de 2014).

Este trabajo, señalan los actores contó también con la colaboración de organizaciones sociales y civiles, con los entes educativos, sector comercio y muchos más donde se

llevaron a cabo jornadas de socialización, campañas de preservación y estrategias con los habitantes del páramo.

5.6.3.6 La relación del Desarrollo y el campo

Lamentablemente el campo en Colombia sigue siendo relegado de los planes de desarrollo de los municipios y del gobierno nacional, hay un descuido grande del Estado, hay una fuerte problemática social que a su vez está inmersa por los mismos problemas de conflicto y violencia del país, provocando desplazamiento forzado, migración a las ciudades y cambios dentro de sus patrones socio-culturales.

Para el caso de Pamplona lo denuncia el mismo presidente de las asociación de juntas parte rural, quien observa una problemática mayor “ la mayoría de gentes de las fincas están abandonando el campo, se están entrando a capitales o municipios intermedios”, se habla de migración rural así mismo lo menciona las secretarias de planeación y desarrollo del municipio, y otras organizaciones sociales.: “si es muy notable la migración rural, encontramos en las veredas población adulta con vulnerabilidad fuerte” (L. Bautista, comunicación personal, 14 de octubre de 2014)

Al respecto, el académico Dr. Zambrano opina “hay un cambio generacional fuerte, el campo no se volvió una opción de vida para ellos, a lo atractivo que genera lo urbano”. Por su parte el Padre Rodríguez manifiesta “tengo entendido la población rural es de 3500 o 3600 habitantes, y los pocos que están allá como no tienen mayor incentivo o apoyo del gobierno, ni de la administración terminan viniendo a engrosar la pobreza y la miseria de Pamplona, a mirar que opciones laborales hay, entonces es mucha población para un pueblo para una ciudad muy pequeña. (J. Rodríguez, comunicación personal, 14 de octubre de 2014).

Sin embargo, es reiterado también escuchar que en los últimos tiempos se viene dando un acompañamiento no solo de la administración municipal, sino de otros actores como lo es la universidad y que de acuerdo a don Joaquín tienen convenio con esta institución

educativa en lo que concierne a becas de estudio para jóvenes campesinos, realizar estudios topográficos de las veredas y estudios para proyectos de acueductos veredales.

Por parte de la iglesia y a través de la corporación vienen trabajando un modelo de finca integral que consiste en organizar los pequeños productores o finqueros como una especie de empresa familiar, aprovechado al máximo todo el potencial que estas ofrezcan y que a su vez aseguren su componente de seguridad alimentaria, un componente de producto líder que permita obtener ingresos adicionales y así mejorarlas condiciones de vida de la familia y de su vivienda; y ante todo “ que los que están en el campo se queden en el campo”

5.6.3.7 La Cultura y la Participación en el Desarrollo

Con preocupación se muestran los entrevistados en este tema sobre la participación de la ciudadanía en la planificación y toma de decisiones para el desarrollo del municipio, pues todos sin excepción opinan que es débil, limitada, y muy desinteresada por diferentes causas como falta de estrategias de motivación que incentiven a participar, desconocimientos de los espacios y mecanismos de participación, la desconfianza y credibilidad hacia los gobiernos de turno y uno muy nombrado tiene que ver con la cultura.

Así la cultura podría considerarse como una variable independiente que afecta la participación y las mejoras en los procesos de desarrollo : “La principal dificultad que yo he evidenciado ha sido la parte cultural” (E. Gomez, comunicación personal, 10 de octubre de 2014, “Falta cultura ciudadana, atraso cultural, la gente piensa más en el tema personal que comunal” (G. Gomez, comunicación personal, 9 de octubre de 2014), la cultura vista como desarraigo cultural: “Falta sentido de pertenencia por la ciudad” (N. Villamizar, 9 de octubre de 2014), “ El real es la falta de identidad del municipio (G. Gomez, comunicación personal, 9 de octubre de 2014).

Esto ha ocasionado como mencionan algunos actores que personas foráneas se tomen estos espacios políticos: “incluso personas que no son de la región y se han ido apropiando incluso de los procesos de planificación del municipio porque ve uno que los pamploneses

muchos no se interesan de esos esquemas, entonces falta mayor motivación para que la participación se incremente.. (C. Solano, comunicación personal, 15 de octubre de 2014). Por ende algunos opinan que falta mayor educación y cultura ciudadana, sin empoderamiento no hay compromiso de la sociedad: “es un compromiso de todos no es aislado es de la misma población (J. Suarez, comunicación personal, 15 de octubre de 2014), “nosotros deberíamos defender ese protagonismo de ciudad patriótica-estudiantil y demás para seguir liderando, no hay empresa líder en la región “. (L. Bautista, comunicación personal, 14 de octubre de 2014)

Es así que la participación se ve reflejada en el abstencionismo al voto y que proceda por la falta de credibilidad de los políticos “La gente del campo lo han engañado mucho, la gente está apática (J. Carvajal, comunicación personal, 9 de octubre de 2014).

Así la apatía y el desinterés en los espacios de concertación y participación son desalentadores,

Pero digamos hay gente que es muy desentendida de los temas municipales, hacen un cabildo o hay una reunión para tal cosa o hay una socialización de tal cosa, por ejemplo se hace una rendición de cuentas y no llega todo el mundo,... (E. Gomez, comunicación personal, 10 de octubre de 2014

Aún se evidencia baja participación de la gente, interés de nosotros mismos de participar en el plan de ordenamiento, en las sesiones del concejo, de rendición de cuentas. (L. Bautista, comunicación personal, 14 de octubre de 2014)

Me preocupa porque hemos hechos muchas convocatorias para lo que tienen que ver con el seguimiento de proyectos que se ha iniciado, entonces la gente no asiste, la gente asiste cuando ven el problema, se han hecho convocatorias para control político como el parque la movilidad o no se ve el acompañamiento o apoyo de la comunidad, es bastante débil en el espacio del concejo municipal, la gente no viene, nadie viene, viene una persona o nadie. (J. Jerez, comunicación personal, 15 de octubre de 2014)

Por ende espacios tan importantes como la Rendición de cuentas deben seguirse fortaleciendo, y eso parte de un grado de consolidación y organización de las veedurías y demás organizaciones sociales y civiles, para realizar un trabajo efectivo en el seguimiento de los planes de desarrollo : “porque muchas veces se va a la rendición de cuentas, se escuchan, no es mayor lo que se pueda decir porque la gente desconoce muchas veces, creen que lo que está haciendo el alcalde lo está haciendo bien, (J. Rodriguez, comunicación personal, 14 de octubre de 2014), “por ejemplo se hace una rendición de cuentas y no llega todo el mundo, entonces digamos en ese escenario es importante promover más la participación,” (E. Gomez, comunicación personal, 10 de octubre de 2014)

Por lo anterior, toda esta problemática sobre la cultura y la participación para el desarrollo tiene nombre propio: bajo capital social como afirma el Dr. Zambrano “ considero además que uno de esos problemas fundamentales de que esas articulaciones no se den es lo que podemos llamar capital social, hay un bajo capital social, hay unos problemas de credibilidad y falta de confianza entre los actores, que no permite juntarnos para construir una propuesta de desarrollo sostenible en todos los sentidos para la región.” (M. Zambrano, comunicación personal, 14 de octubre de 2014)

Bajo este contexto de participación, reconocen los actores que se empieza a ver procesos más abiertos y consultivos de participación por parte de la alcaldía, procesos que poco a poco esperan que se consoliden con mayor fuerza y tengan incidencia para el desarrollo, por ejemplo para la elaboración del plan de desarrollo el secretario de planeación informa que se realizaron tres jornadas de participación. Así lo afirma el académico Dr. Suarez al referir que: “todos los actores mujeres niños adolescentes, cuando se hizo el primer taller por ejemplo en la parte del plan de desarrollo, se invitó a jóvenes, los adultos mayores, la comunidad LGTBI, se invitó a todo el mundo y cada uno fue aportando que Pamplona sea esto, a mí no me gusta esto, yo quiero que tal, (E. Gomez, comunicación personal, 10 de octubre de 2014). Bajo esta información relacionada con la cultura, la participación, la política, el crecimiento urbano y otros aspectos que se indagaron, hace que la percepción sobre el desarrollo del municipio de Pamplona tenga más requerimientos que mayores

logros , pues algunos entrevistados contestaban que no les gustaba, que el desarrollo era muy lento, que la ciudad era más tranquila antes, que su desarrollo urbano ha sido desordenado, que no hay sentido de pertenencia del pamplonés, y que sencillamente se han perdido los valores, la cultura y la historia. O incluso que la ciudad tuvo que condicionarse a los foráneos.

CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES

Para dar cumplimiento al objetivo general de este trabajo y contestarnos a la pregunta de investigación sobre ¿cómo se configura el desarrollo local del municipio de Pamplona, Norte de Santander, Colombia, a partir de las visiones de sus actores y cuáles son los retos y avances hacia nuevas formas de gobernanza? Se encontró que es importante comprender que el desarrollo local es una estrategia y un proceso socio-político que implican la cooperación y concertación de actores que trabajan por un proyecto en común, esto se suma al esfuerzo de los gobiernos por trabajar en alianzas o en redes con diversidad de actores (públicos, privados, sociales), y reflejado esto en el municipio de Pamplona (Norte de Santander) se pudo observar que la sostenibilidad de los procesos de desarrollo local en el municipio sigue siendo débil así como la gobernanza.

Para estudiar cómo se ha ido moldeando el desarrollo del municipio se partió de los mismos procesos de planeación que se gestan a través de sus planes de desarrollo, pues son los planes de desarrollo la guía que orienta los procesos de cambio de un territorio y concierta la visión compartida de desarrollo. En esta búsqueda se encontró que en los últimos 10 años han sido ejes estratégicos de los planes municipales de desarrollo: mejorar la calidad de vida de los habitantes, generar empleo y ser una ciudad más pujante y competitiva a través de estrategias que impulsen el turismo como eje central del desarrollo socioeconómico del municipio, trabajar por la sostenibilidad ambiental y por gobiernos más eficientes y transparente, entre otros. Y ponen de manifiesto que la participación será pilar fundamental dentro de sus acciones. Sin embargo, con las entrevistas realizadas se pudo establecer que la participación ciudadana sigue siendo ausente o poco activa, y acciones frente a la identidad, pertenencia y empoderamiento del territorio no han tenido cabida o un alto impacto desde la misma planeación. Siendo que una condición básica y necesaria para la sostenibilidad en los procesos de desarrollo local, radica en una participación activa, donde concierten diversos actores y se construya un tejido social fuerte, un capital social.

Una muestra de que la participación ciudadana no es suficiente se puede ver en el comportamiento electoral donde el abstencionismo alcanza un 35%, y si se agrega que las prácticas electorales negativas reinciden entonces la cultura cívica y política tampoco es fuerte. Esto demuestra, como mencionaron los entrevistados que el desinterés y la limitada participación, generen trabajos desarticulados y desconfianza en torno a estos ambientes y se sumen a otros aspectos negativos como la falta de credibilidad de los gobiernos y una imagen poca o nada aceptable en los temas políticos.

Si bien se han observado dentro de los últimos 10 años iniciativas locales que promueven las alianzas municipales como nuevas formas de redes de gobernanza, y en el caso específico la asociación de municipios de la provincia de Pamplona, estas redes no alcanzan un grado de consolidación y madurez. Uno porque su periodo de vida está igualmente relacionado con los periodos de gobiernos de sus alcaldes, y dos porque sus objetivos no tienen una proyección o alcance de mediano a largo plazo que permita que cuando se renueva un gobierno local se continúe con los compromisos ya adquiridos. Se hace necesario que cualquiera de las alianzas que se forjen a nivel local, intermunicipal, nacional e internacional se vea como formas de cooperación que potenciarían el municipio y la región en diferentes aspectos del desarrollo (sean económicas, sociales y políticas). La concertación entre los diferentes actores es clave para identificar las demandas e intereses prioritarios y visionar objetivos con un alcance mayor y no cortoplacista, se deben establecer reglas claras y compromisos factibles para que la confianza y las relaciones armoniosas persistan en aras de un desarrollo colectivo.

Las diferentes evaluaciones de gestión municipal deben ser una estrategia permanente de monitoreo y alerta tanto para los gobiernos locales y la sociedad en general. Se hace énfasis en ellos, pese a que hay conocimientos de que su quehacer no tiene un fuerte impacto. Los resultados reflejados de estos índices sirven como herramienta para realizar control político y deben ser publicados, informados y analizados en los diferentes medios de comunicación y en los espacios de rendición de cuentas u cualquier otro. Ante todo son instrumentos que les permite a las mismas alcaldías locales conocer su gestión y buscar estrategias que permitan cambiar y mejorar dichos resultados y ocupar los mejores puestos del Ranking

nacional, y no seguir en el conformismo y obtención de resultados regulares. Como sugerencia sería interesante que se realice nuevamente un ejercicio de medición de transparencia municipal, con los resultados obtenidos en el pasado y los nuevos se identificarían si han mejorado los niveles de gestión anticorrupción o continuamos replicando prácticas negativas. Es un llamado a las veedurías ciudadanas para que utilicen estos instrumentos de medición, conozcan el desempeño de las administraciones locales y velen y exijan principios de buen gobierno.

Por lo anterior, se requieren estrategias y pedagogía que incentiven e involucren a los diferentes actores a participar, a mantenerse bien informados y a empoderarse frente al territorio y su desarrollo. Pues aunque en la actualidad y por la misma normatividad colombiana, la gestión pública son y deben ser procesos más abiertos y consultivos, sin una activa participación de la comunidad no hay un fuerte capital social y sin esta variable es difícil que los procesos de desarrollo se mantengan y prosperan.

Ahora la forma como se está construyendo el desarrollo del municipio tiene rasgos muy interesantes y de avances:

- 1) se utiliza la metodología prospectiva que permite encarar al futuro los escenarios posibles de desarrollo y construir una visión regional de lo queremos;
- 2) el desarrollo como proceso articulado, comprende que el gobierno local no lo puede todo y no cuenta con los recursos suficientes para responder a las demandas de la población, de ahí que se hable de un trabajo integral y con los diferentes actores públicos, privados y sociales pues cada uno desde su rol puede aportar para llevar a cabo objetivos compartidos;
- 3) los actores del desarrollo son todos, y si bien la Universidad de Pamplona ha sido motor del desarrollo y crecimiento económico del municipio, se identifica que no solo ella, sino que hay otros actores que también están presentes y son importantes en los procesos de desarrollo de la localidad como lo ha sido la Iglesia, CONSORNOC y la Cámara de Comercio, sin embargo, la ciudadanía debe tener un rol más protagónico en este proceso. Respecto del rol que juega la Universidad en la

sociedad es importante reconocer su participación en proyectos que han contribuido de manera importante en el desarrollo local del municipio y de la región;

- 4) el desarrollo no debe ser un asunto económico solamente sino un asunto multidimensional, así en los planes de desarrollo se deben plasmar aspectos como la sostenibilidad ambiental, la calidad de vida de los habitantes, gobiernos transparentes, aumento de la participación ciudadana, creación de empleos decentes y bajos índices de pobreza, propuestas ambiciosas y que requieren de un seguimiento efectivo y continuidad.

Son retos para el desarrollo del municipio gobernar en redes, la inclusión y participación de todos los actores, trabajar la identidad cultural y empoderamiento del territorio, mejorar los índices de gestión local y prácticas de buen gobierno.

El trabajo permite también sugerir y ampliar la investigación para que a futuro se trabajen los temas de capital social, los tipos de relaciones e incidencia de los actores que participan de estas iniciativas o redes municipales, sobre la participación y veedurías ciudadanas.

Una limitante que tuvo este trabajo de investigación es que la alcaldía no cuenta con archivos organizados, sistematizados o documentos físicos que permitieran ampliar más estas iniciativas y estudiar más a profundidad los actores que trabajan en estas alianzas, las características y los tipos de relaciones que se configuran en estas redes.

También la investigación buscó aportar en la construcción de estudios que enlacen los campos de gobernanza y desarrollo local. En esta investigación se encontró que la participación y cooperación de diversos actores y el sentido de pertenencia y la identidad cultural son condiciones básicas para el éxito y sostenibilidad de procesos de desarrollo local y de la gobernanza.

ANEXOS

Anexo 1

Guía de entrevista

Nombre:

Profesión

Cargo

Entidad u organización que representa

Cuéntenos un poco sobre relación de la Entidad u organización frente a la gestión pública y desarrollo del municipio

Preguntas

- ✓ En calidad de actor, ¿Cómo se está pensando el desarrollo del municipio? ¿Encuentra o hay alguna distinción del desarrollo?
- ✓ ¿Cómo percibe el desarrollo del municipio?
- ✓ ¿Cuáles son los problemas del municipio?
- ✓ ¿Considera que la administración local ha innovado o agregado en sus formas de gestión pública?
- ✓ ¿Cómo considera el impacto de los programas o planes del gobierno local?
- ✓ ¿Cuáles consideran que son las limitantes o fortalezas de la administración local para emprender programas de desarrollo? ¿Qué pasa con el desarrollo local?
- ✓ ¿Quiénes son los actores (nivel local, regional, nacional o internacional) que trabajan con la administración y /o desarrollo del municipio?
- ✓ ¿Cómo observa la participación ciudadana en la planificación y toma de decisiones frente a la administración y desarrollo local?
- ✓ ¿Se elaboran o analizan indicadores para el municipio? ¿Cuál es su interpretación y paso a seguir?
- ✓ ¿Cuál es el trabajo en relación al campo y el medio ambiente?

Anexo 2. Marco normativo colombiano relacionado con los temas de: participación, administración pública, gestión ambiental, ordenamiento territorial

Ley o norma	Objeto
Constitución Política de Colombia	Capítulo 3, de los derechos colectivos y del medio ambiente Título XI de la Organización territorial Título XII del Régimen económico y de la hacienda pública.
Ley 99 de 1993	Por el cual se crea el Ministerio de Medio ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovable, se organiza el sistema nacional ambiental SINA y se dictan otras disposiciones.
Ley 152 de 1994	Ley orgánica del Plan de desarrolla, establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración y aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación, y control de los planes de desarrollo y otras regulaciones.
Ley 581 de 2000	por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución
Ley 136 de 1994	Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios
Ley 904 de 2004	Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.
Ley 80 de 1993	Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública
Ley 550 de 1999	Establece y regula los instrumentos de intervención estatal en la economía y en el Capítulo V regula su aplicación a las entidades territoriales y descentralizadas del nivel territorial.
Ley 617 de 2000	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 1551 de 2012	Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios
Ley 715 de 2001	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de

	recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
La Ley 134 de 1994	Regula los mecanismos de participación ciudadana: la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto.
Ley 850 de 2003	Por medio de la cual se reglamentan las Veedurías Ciudadanas es el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

Anexo 3. PERSPECTIVAS TEORICAS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Gallopín (2003) recoge un resumen de las perspectivas teóricas que han sido utilizadas para el desarrollo sostenible basado en Berghy Jeroen (1996):

Teoría	Caracterización del Desarrollo Sostenible
Neoclásica-equilibrio	Bienestar no decreciente (antropocéntrico); crecimiento sostenible basado en tecnología y sustitución; optimiza las externalidades ambientales; mantiene el acervo agregado de capital natural y económico; los objetivos individuales prevalecen sobre las metas sociales; la política se aplica cuando los objetivos individuales entran en conflicto; la política de largo plazo se basa en soluciones de mercado.
Neoaustriaca-temporal	Secuencia teleológica de adaptación consciente y orientada al logro de las metas; previene los patrones irreversibles; mantiene el nivel de organización (negentropía) del sistema económico; optimiza los procesos dinámicos de extracción, producción, consumo, reciclaje y tratamiento e desechos.
Ecológico-evolutiva	Mantiene la resiliencia de los sistemas naturales, contemplando márgenes para fluctuaciones y ciclos (destrucción periódica); aprende de la incertidumbre de los procesos naturales; no dominio de las cadenas alimentarias por los seres humanos; fomento de la diversidad genética/biótica/ecosistémica; flujo equilibrado de nutrientes en los ecosistemas.
Tecnológico-evolutiva	Mantiene la capacidad de adaptación coevolutiva en términos de conocimientos y tecnología para reaccionar a la incertidumbre, fomenta la diversidad económica de actores, sectores y tecnologías.
Físico-económica	Restringe los flujos materiales y energía hacia y desde la economía; metabolismo industrial basado en política de cadena de materiales-producto: integración de tratamiento de desechos, mitigación, reciclado, y desarrollo de productos.
Biofísico-energética	Estado estacionario con transflujo de materiales y energía mínimo; mantiene el acervo físico y biológico y la biodiversidad; transición a sistemas energéticos que producen un mínimo de efectos contaminantes.
Sistémico-ecológica	Control de los efectos humanos directos e indirectos sobre los ecosistemas; equilibrio entre los insumos y productos materiales de los sistemas humanos; minimización de los factores de perturbación de los ecosistemas, tanto locales como globales.
Ingeniería	Integración de las ventajas humanas y de la calidad y funciones

ecológica	ambientales mediante el manejo de los ecosistemas; diseño y mejoramiento de las soluciones ingenieriles en la frontera entre la economía, la tecnología y los ecosistemas; aprovechamiento de la resiliencia, la auto-organización, la autorregulación y las funciones de los sistemas naturales para fines humanos.
Ecología humana	Permanencia dentro de la capacidad de carga (crecimiento logístico); escala limitada de la economía y la población; consumo orientado a la satisfacción de las necesidades básicas; ocupación de un lugar modesto en la red alimentaria del ecosistemas y la biosfera; tiene siempre en cuenta los efectos multiplicadores de la acción humana en el tiempo y el espacio.
Socio-biológica	Conservación del sistema cultural y social de interacciones con los ecosistemas; respeto por la naturaleza integrado en la cultura; importancia de la supervivencia del grupo.
Histórico-institucional	Igual atención a los intereses de la naturaleza, los sectores y las generaciones futuras; integración de los arreglos institucionales en las políticas económicas y ambientales; creación de apoyo institucional de largo plazo a los intereses de la naturaleza; soluciones holísticas y no parciales, basadas en una jerarquía de valores.
Ético-utópica	Nuevos sistemas individuales de valor (respeto por la naturaleza y las generaciones futuras, satisfacción de las necesidades básicas) y nuevos objetivos sociales (estado estacionario); atención equilibrada a la eficiencia, distribución y escala; fomento de actividades en pequeña escala y control de los efectos secundarios (“lo pequeño es hermoso”); política de largo plazo basada en valores cambiantes y estimulante del comportamiento ciudadano (altruista) en contraposición al comportamiento individualista (egoísta)

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y Gestión pública*. México: Fondo de cultura económica.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de Gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Alonso, O. (2004). La lógica de los actores y el desarrollo local. *Revista Pilquen*, 1-12.
- Álvarez-Gayou Jurgenson, J. L. (2003). *Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*. Mexico: Ediciones Paidós Ibérica S.A.
- Arce Tena, C. A. (2006). *LA gobernabilidad democrática: una perspectiva para el desarrollo*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arocena, J. (2006). Descentralización y actor local: el estado de la cuestión. En P. Carpio Benalcazar, *Retos del Desarrollo local*. Quito.
- Arocena, J. (2006). La tensión actor-sistema en los procesos contemporáneos de desarrollo. En L. Carrizo, & E. Gallicchio, *Desarrollo local y gobernanza. Enfoques transdisciplinarios*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana CLAEH.
- Azuero, F. (s.f.). http://hermesoft.esap.edu.co/esap/hermesoft/portal/home_1/rec/arc_3022.pdf.
Obtenido de http://hermesoft.esap.edu.co/esap/hermesoft/portal/home_1/rec/arc_3022.pdf
- Bárcena, A., & Prado, A. (2015). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Barreiro Cavestany, F. (2000). *Desarrollo local desde el territorio. A propósito del desarrollo local*.
<http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Barreiro.pdf>.
Obtenido de <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Barreiro.pdf>
- Barros Maciel, T. M. (2003). *Investigación participativa, globalización y desarrollo humano sostenible*. Polis, Revista de la Universidad Bolivariana.
- Bertoni, R., Castelnovo, C., Cuello, A., Fleitas, S., Pera, S., Rodriguez, J., & Rumeau, D. (2011). *¿Qué es el desarrollo?¿Cómo se produce?¿Qué se puede hacer para*

promoverlo? Construcción y análisis de problemas del desarrollo. Montevideo: UR. UCUR: CSE.

- Blanco Cruz, L. A. (2005). Las alianzas municipales, el desarrollo local y la perspectiva regional. *Revista Opera*, 27-44.
- Blanco-Peck, R. (2007). Los Enfoques Metodológicos y la Administración Pública Moderna. *Cinta moebio*, 256-265.
- Boisier, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la Cepal*, 47-62.
- Boisier, S. (2010). Descodificando el desarrollo del siglo XXI: Subjetividad, complejidad, sinapsis, sinergia, recursividad, liderazgo y anclaje territorial. *Semestre económico*, 11-37.
- Bonilla Castro, E., & Rodríguez Sehk, P. (2005). Más allá del dilema de los métodos. La investigación en ciencias sociales. Bogotá: Norma.
- Bozeman, B. (1998). Introducción: Dos conceptos de Gestión Pública. En B. Bozeman, *La Gestión pública. Su situación actual* (págs. 37-42). Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Burki, S. J., & Perry, G. E. (1998). Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional. Washington: Banco Mundial.
- Cabrero Mendoza, E. (1998). Estudio introductorio. En B. Bozeman, *La Gestión Pública. Su situación actual* (págs. 19-35). Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero Mendoza, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. Mexico: Fondo de cultura económica.
- Camou, A. (2001). *Los Desafíos de la gobernabilidad*. México: Plaza y Valdés, S. A. de C. V.
- Carmona, R. (2013). Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP). Obtenido de https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/Carmona_Rodrigo.pdf
- Carmona, R. R. (2005). Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local. Elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de desarrollo. <http://www.ag.org.ar/3congreso/Ponencias/Carmona.pdf>. Obtenido de <http://www.ag.org.ar/3congreso/Ponencias/Carmona.pdf>

- Carrizo, L., & Galicchio, E. (2006). *Desarrollo local y Gobernanza. Enfoque interdisciplinarios*. Uruguay: Productora Editorial.
- Carvajal Burbano, A. (2011). *Desarrollo local. Manual Básico para agnetes de desarrollo local y otros actores*. Málaga.
- Castillo, P. (2006). El Desarrollo local en la Gestión municipal. *Ciencias sociales online*, 103-114.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2005). LA GOBERNANZA HOY: INTRODUCCIÓN. En A. CERRILLO I MARTÍNEZ, *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (págs. 11-31). Madrid: INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
- Colombia, T. p. (s.f.). http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=441:indice-de-percepcion-de-corrupcion-2013&catid=94&Itemid=490.
Obtenido de http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=441:indice-de-percepcion-de-corrupcion-2013&catid=94&Itemid=490:
http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=441:indice-de-percepcion-de-corrupcion-2013&catid=94&Itemid=490
- CONSORNOC. (2014). *Proceso Estratégico Territorial de fortalecimiento de la estrategia de gobernabilidad con perspectiva en la participación. Visión prospectiva subregional*. Pamplona.
- Córdoda Montúfar, M. A. (2010). Quito: *Gobernanza metropolitana e innovación territorial en el nuevo milenio. Actas del XI Coloquio Internacional del Geocritica* . Buenos Aires.
- Cravacuore, D. (2006). La articulación de actores para el desarrollo local. En A. Rofman, & A. Villar, *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires: Espacio.
- Della Porta, D., & Keating, M. (2013). ¿Cuántos enfoques hay en ciencias Sociales? Introducción espistemológica. En D. Della Porta, & M. Keating, *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista* (págs. 31-51). Madrid: Ediciones Akal S.A.
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2013*. Bogotá.
- DNP . (2011). *Guías para la gestión pública territorial N.4. Planeación para el Desarrollo integral de las entidades territoriales.El plan de desarrollo 2012-2015*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

- Escobar, A. (1995). El desarrollo sostenible: diálogo de discursos. *Ecología política: cuadernos de debate internacional* 9, 7-25.
- Escobar, A. (2007). *La invención del tercer mundo, construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial el perro y la rana.
- Esteva, G. (1996). Desarrollo. En W. Sachs, *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder* (págs. 35-63). Perú: PRATEC.
- Farinós Dasí, J. (2005). Nuevas formas de Gobernanza para el Desarrollo sostenible del espacio relacional. *Ería*, 219-235.
- Foladori, G. (1999). Sustentabilidad ambiental y contradicciones sociales. *Ambiente & Sociedade*, 19-34.
- Gallicchio, E. (2004). *El Desarrollo local en América Latina. Estrategia Política basada en la Construcción de Capital social*.
- Gallicchio, E. (2010). ¿El desarrollo local está de moda? *Universitas Forum*, 1-12.
- García Villegas, M., García Sánchez, M., Rodríguez Raga, J. C., Revelo Rebolledo, J. E., & Espinosa Restrepo, J. R. (2011). *Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá: Ediciones Antropos.
- Giddens, A. (2007). *Un mundo desbocado, los efectos de la globalización en nuestras vidas*. México: Taurus.
- Giménez, G. (2000). Territorio, cultura e identidades. La región sociocultural. En J. M. Barbero, F. Lopez de la Roche, & A. I. Robledo, *Cultura y Región* (págs. 87-132). Bogotá: Centro de Estudios Sociales CES. Universidad Nacional de Colombia.
- Gomá, R., & Blanco, I. (2002). *Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones*. CLAD.
- Guimarães, R. P. (1997). *Globalización, Actores sociales y Democracia en América Latina*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Guimarães, R. P. (1999). Desarrollo sustentable: ¿Propuesta alternativa o retórica neoliberal? *Temas*, 31-47.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la Investigación*. Quinta edición. Perú: Empresa Editora El Comercio S.A.

- Huber, G., & Marcelo García, C. (1990). Algo más que recuperar palabras y contar frecuencias: La ayuda del ordenador en el análisis de datos cualitativos. *Enseñanza and Teaching*. Ediciones Universidad de Salamanca, 69-84.
- Jiménez B. , W. G., Ramírez Chaparro, C., & Roncancio Flórez, P. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en la transformación de la acción pública. Propuesta teórica y estudio de caso*. Bogotá: Escuela superior de Administración pública ESAP.
- Jorquera Beas, D. (2011). *Gobernanza para el Desarrollo Local*. Santiago, Chile: Documento de trabajo N. 6 . Proyecto conocimiento y cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp.
- Kooiman, J. (2005). *Gobernar en gobernanza*. En A. C. i Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (págs. 57-81). Madrid: Instituto Nacional de Administración pública.
- Lechner, N. (2001). *Cultura política y gobernabilidad democrática*. En A. Camou, *Los desafíos de la gobernabilidad* (págs. 87-96). México: Plaza y Valdés, S. A. de C. V.
- Luque Quevedo, R., & Moreno Espinoza, L. (2011). *El Desarrollo Local desde la perspectiva municipal*. Investigación academica sin frontera.
- Mamani, E. Q. (2013). *Gobernanza local en Red y Desarrollo socioeconómico local*. Las redes de cooperación intermunicipal en el Perú.
- Martínez Cárdenas, E. E., & Ramírez Mora, J. (2010). *La corrupción en la Administración Pública: un perverso legado colonial con doscientos años de vida*. *Reflexión Política*, 68-80.
- Martinez Rangel, R., & Soto Reyes Garmendia, E. (2012). *El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América LATina*. *Política y Cultura*, 35-64.
- Mayntz, R. (2001). *El Estado y la Sociedad civil en la gobernanza moderna*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N. 21.
- Naciones Unidas. (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*.
- Natera Peral, A. (2005). *La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública*. GAPP .

- Natera Peral, A. (2005). Nuevas estructuras y redes de gobernanza. *Revista Mexicana de Sociología*, 755-791.
- Orduna Allegrini, G. (2003). Desarrollo local, educación e identidad cultural. *ESE*, 67-80.
- Peralta Duque, B. (2008). Descentralización y autonomía municipal y regional en la política pública territorial en Colombia: problemas y perspectivas. *Eleuthera*.
- Pereira, M. (2012). Desarrollo Sostenible e Instrumentos Económicos Ambientales: Una Discusión para América Latina y el Caribe. *Revista de Gestión pública*, 165-175.
- Perez Archundia, E., & Arenas Aréchiga, E. d. (2012). Agenda desde lo local: Desarrollo Sostenible y Desarrollo Humano. *Revista Austral de Ciencias sociales*, 43-54.
- Peters, G. B., & Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En A. C. I Martínez, *LA gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (págs. 37-56). Madrid: Instituto Nacional de administración pública INAP.
- Pimentel, M., Mujica, M., Gutiérrez, C., & López, M. (2008). Relación capital social educación superior y desarrollo local sostenible. *Multiciencias*, 248-254.
- Pimentel, M., Mujica, M., Gutierrez, C., & Lopez, M. (2008). Relación capital social, educación superior y desarrollo local sostenible. *Multiciencias*, 248-254.
- Prats Catalá, J. (2005). Modos de gobernación de las sociedades globales. En A. Cerrillo i Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (págs. 145-172). Madrid.
- Prieto Marín, P. (2003). De la gobernabilidad a la gobernanza local: marco conceptual y metodológico. Seminario de investigación sobre eGovernance: Información política en la red . Catalunya: Universidad Oberta de Catalunya.
- Real Academia Española. (2014). Obtenido de <http://www.rae.es/>
- Rofman, A. (s.f.). Los actores del desarrollo local. Notas teórico-metodológicas para el análisis del sistemas de actores. <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/46-Losactores.pdf>.
- Ruano de la Fuente, J. M. (s.f.). La gobernanza como firma de acción pública y como concepto analítico.
- Sáenz Andrade, A. (2006). Estándares para la medición de la gestión del desarrollo local. En P. Carpio Benalcázar, *Retos del Desarrollo local*. Quito.
- Stiglitz, J. E. (2007). El malestar en la Globalización. España: Punto de Lectura .

- Tamayo, M. (2003). El proceso de la investigación científica. Incluye evaluación y administración de proyectos de investigación. Mexico: Limusa. Noriega Editores.
- Tornos Mas, J., Arroyo Díez, A., Martínez Martínez, M., & López Pagán, J. (2012). Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina. Barcelona: Diputación de Barcelona (oficina de Coordinación y orientación del programa URB-AL III).
- Torres, P., & Rodó, J. (2004). Gobernanza, pensamiento estratégico y sostenibilidad. Documento de trabajo N. 3. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 1-12.
- Transparencia por Colombia. (2010). Índice de Transparencia Municipal – Resultados 2008-2009. Bogotá: Offset Gráfico Editores Ltda.
- Transparencia por Colombia. (2011). Índice de Transparencia Nacional- Resultados 2008-2009. Bogotá: Offset Gráfico Editores Ltda.
- Uvalle Berrones, R. (2003). La Recuperación Conceptual y Metodológica de la Administración Pública. Convergencia. Revista de Ciencias Sociales,, 249-272.
- Vázquez-Barquero, A. (2009). Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis. Universitas Forum, 1-11.
- Velásquez, F. E. (2006). Desarrollo local y participación ciudadana. Reflexiones sobre la experiencia colombiana. En P. Carpio Benalcázar, Retos del desarrollo local. Quito.
- Vidal, G., & Guillén R., A. (2007). La necesidad de construir el desarrollo en América Latina. En G. Vidal, & A. Guillén R., Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado. (págs. 11-21). Buenos Aires: CLACSO.
- Villegas Moreno, J. L. (2002). Desarrollo sostenible, capital social y municipio. Aproximación a la configuración del municipio como agente de desarrollo. Provincia, 55-68.
- Whittingham Munevar, M. V. (2005). Aportes a la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. Revista del CLAD Reforma y democracia.
- Ziccardi, A. (1995). La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad. En A. Ziccardi, La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas (pág. 13.37). México: Miguel Ángel Porrúa.

Ziccardi, A. (1998). Visión conceptual del Gobierno Local. En C. N. Pública, Políticas Públicas y Gobierno Local. Ensayos (págs. 151-170). México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Ziccardi, A., & Saltalamacchia, H. R. (1997). Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas. México: Instituto de investigaciones sociales. Universidad Nacional Autónoma de México.