

**INVENTARIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMB**

**Inventario de políticas públicas 2012 – 2019 en el Área Metropolitana de Bucaramanga**

**Shirley Melissa Miranda Calderón**

**Trabajo de Grado para optar por el título de Economista**

**Directora**

**Catalina Chacón Mejía**

**Ms. en Política Pública.**

**Universidad Santo Tomás, Bucaramanga**

**División de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables**

**Facultad de Economía**

**2021**

### **Dedicatoria**

Dedico este trabajo principalmente a Dios que es el que siembra la idea en mí y me dispone ejecutarla de la mejor manera; soy su instrumento. A mi madre quién es mi lugar seguro y de apoyo, por su confianza en mí por encima de lo real. A mi padre quién no descansó hasta ver este trabajo una realidad y quien me condujo en todas las maneras posibles para llegar hasta aquí. A la luz de mi vida que me motiva a ser mi mejor versión y me acompaña en el proceso de serlo. Y a mi profesora Catalina Chacón, que sin su paciencia y constancia esto no pudiese ser una realidad; es un orgullo e inspiración ser su pupila y tener tanta cercanía a un inventario completo de información para la vida y profesión que, de seguro me llevarán, a partir del conocimiento, a lograr mejores decisiones futuras para mi desarrollo.

Y a mí, que éste sea la mejor prueba para terminar con excelencia cada meta que empiezo.

### **Agradecimientos**

Agradezco profundamente a las instituciones públicas municipales del Área Metropolitana de Bucaramanga las cuales me brindaron toda la información posible a su alcance para el desarrollo completo de este proyecto y sueño; también a mi universidad, maestros y compañeros que de indistintas maneras me guiaron hasta esta meta. A Leidy Ortega, quien me ha querido enseñar con paciencia desde mi primer trabajo con normas APA hasta las opiniones constructivas de este último trabajo. Y a Patricio, por trasnochar a mi lado hasta poner el último punto. Gracias y mil gracias.

## Contenido

Introducción .....	11
1. Inventario de políticas públicas 2012 – 2019 en el Área Metropolitana de Bucaramanga.....	15
1.1 Planteamiento del problema.....	15
1.2 Justificación .....	21
1.3 Objetivos .....	23
1.3.1 Objetivo general.....	24
1.3.2 Objetivos específicos .....	24
2. Marco referencial .....	24
2.1 Antecedentes .....	24
2.2 Marco teórico .....	32
2.2.1 Economía institucional.....	32
2.2.2 Desarrollo económico local - DEL .....	45
2.2.3 Políticas públicas .....	51
3. Método .....	60
4. Realidad social y económica de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga .....	66
4.1 Descripción de Variables .....	66
4.1.1 Producción agregada.....	66
4.1.2 Pobreza.....	68
4.1.3 Pobreza monetaria y monetaria extrema.....	72
4.1.4 Desigualdad.....	73
4.1.5 Mercado laboral .....	74
4.1.6 Trabajo infantil.....	75

4.1.7 Construcción .....	76
4.1.8 Desempeño municipal.....	77
4.2 Descripción por municipios .....	78
4.2.1 Girón .....	78
4.2.2 Piedecuesta.....	83
4.2.3 Floridablanca.....	88
4.2.4 Bucaramanga.....	92
5. Descripción y análisis del inventario de políticas públicas y su utilidad en el desarrollo económico local - DEL .....	98
6. Vinculación del inventario de políticas públicas con la generación de desarrollo económico local.....	113
7. Conclusiones .....	122
8. Recomendaciones .....	127
Referencias.....	129

**Lista de tablas**

<b>Tabla 1.</b> <i>Categorías inductivas para la sistematización de la información</i> .....	62
<b>Tabla 2.</b> <i>Valor agregado por actividades económicas</i> .....	67
<b>Tabla 3.</b> <i>Privaciones por variables de pobreza multidimensional</i> .....	71
<b>Tabla 4.</b> <i>Porcentaje de Pobreza monetaria y monetaria extrema 2012-2020</i> .....	72
<b>Tabla 5.</b> <i>TTI y TTIA para el AMB y áreas metropolitanas</i> .....	76

**Lista de figuras**

<b>Figura 1.</b> <i>Valor agregado por municipio 2011-2019</i> .....	66
<b>Figura 2.</b> <i>Medición de pobreza multidimensional de Bucaramanga-2018</i> .....	68
<b>Figura 3.</b> <i>Medición de pobreza multidimensional de Floridablanca-2018</i> .....	69
<b>Figura 4.</b> <i>Medición de pobreza multidimensional de Floridablanca-2018</i> .....	69
<b>Figura 5.</b> <i>Medición de pobreza multidimensional de Girón-2018</i> .....	70
<b>Figura 6.</b> <i>Coeficiente de Gini 2002 - 2020</i> .....	74
<b>Figura 7.</b> <i>Tasa de desempleo 2001-2021</i> .....	75
<b>Figura 8.</b> <i>Licencias de construcción en metros cuadrados</i> .....	77
<b>Figura 9.</b> <i>Medición del Desempeño Municipal</i> .....	78

**Lista de apéndices**

**Apéndice A.** Inventario de Políticas Públicas del AMB.

El apéndice es externo y se adjunta como archivo externo en el envío.



### Resumen

Esta investigación pretende constituir un inventario de políticas públicas para los municipios que integran el Área Metropolitana de Bucaramanga - AMB durante el periodo 2012-2019 con el propósito de dar respuesta sobre *¿Por qué la construcción de un inventario de Políticas Públicas provee información para la generación del desarrollo económico en el AMB?* Visto este mecanismo como una ventaja que aporta al conocimiento del ciclo de las políticas públicas, lo cual delimita el éxito de la gestión; adicional a esto, en la evaluación de las Políticas Públicas es consecuente llevar a cabo esta investigación, pues coincide con las recomendaciones teóricas sobre implementar, para el seguimiento de la gestión, técnicas de rendición de cuentas, sostenibilidad, transparencia y generación de información para el continuo proceso de elaboración de las Políticas Públicas como un círculo virtuoso generador de condiciones óptimas que estimulan el desarrollo económico de la región. La manera para llevar a cabo lo anterior será: en primer lugar, demostrar que la generación y sistematización de información es necesaria para el desarrollo local; simultáneamente, interpretar la relación entre Políticas Públicas y Desarrollo Económico para; finalmente, diseñar un inventario de políticas públicas para los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga. Y se realizará por medio de una investigación cualitativa documental y análisis temático inductivo que categoriza la información para la construcción propia de un inventario que proporciona un contexto objetivo sobre el cual actuar efectiva y eficientemente; junto a la posibilidad de tener claridad sobre las acciones ya realizadas y usar este previo aprendizaje para que las decisiones futuras que se tomarán con respecto a problemas públicos y políticas para el desarrollo sean pertinentes.

**Palabras Clave:** Desarrollo económico, política pública, economía de la información, economía institucional, Santander, inventario.

### Abstract

This investigation aims to constitute an inventory of public policies for the municipalities that make up the Metropolitan Area of Bucaramanga - AMB during the period 2012-2019 with the purpose of responding on *¿why the construction of an inventory of Public Policies provides information for the generation of economic development in the AMB?* Given this mechanism as an advantage it brings to knowledge of the public policy cycle, which defines the success of management; in addition to this, in the evaluation of public policies it is consequential to carry out this research, because it coincides with the theoretical recommendations on implementing, for the monitoring of management, techniques of accountability, sustainability, transparency and information generation for the continuous process of elaboration of public policies as a virtuous circle generating optimal conditions that stimulate the economic development of the region. The way to do the above will be: first, to demonstrate that the generation and systematization of information is necessary for local development; simultaneously interpret the relationship between Public Policy and Economic Development for; finally, design a public policy inventory for the municipalities of the Bucaramanga Metropolitan Area. And it will be carried out through qualitative documentary research and inductive thematic analysis that categorizes the information for the proper construction of an inventory that provides an objective context on which to act effectively and efficiently; together with the possibility of having clarity on the actions already taken and using this prior learning so that future decisions that will be made regarding public and political problems for development are relevant.

**Keywords:** Economic development, public policy, information economy, institutional economy, Santander, inventory.

### **Introducción**

La Economía institucional, estudiada por Douglass North, afirma que las instituciones “son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (1993, p.13) y por la cual se puede estudiar la historia. Por tanto, la eficiencia de una estructura económica pende particularmente del territorio, pues lo que son las limitaciones ahora o de cómo serán responde a un pasado, el cual sirve como parte del contexto y aquellas instituciones que son eficientes generan crecimiento económico. A su vez, el éxito de una institución es particular pues reacciona a un proceso social integral que influye en su funcionamiento y pertinencia. Del análisis contemporáneo institucional se resaltan los siguientes puntos: (a) “Los modelos económicos y políticos son específicos de constelaciones particulares de limitaciones institucionales que varían radicalmente tanto a lo largo del tiempo como en sección transversal en diferentes economías. (a) las instituciones obligarán (...) a explorar mucho más sistemáticamente de lo que hemos hecho hasta la fecha, las consecuencias del procesamiento de información imperfecto y costoso en la consiguiente conducta de los actores. (c) “las ideas e ideologías son importantes, y las instituciones desempeñan un papel de fuste al determinar exactamente su importancia. Y (d) las instituciones “determinan el modo en que trabaja el sistema político-económico” (pp.143-145).

Por otro lado, el enfoque del Desarrollo Económico Local - DEL - es definido por Francisco Albuquerque (1997) como un “proceso de transformación de la economía y las sociedad locales, orientado a superar las dificultades y retos existentes, que busca mejorar las condiciones de vida de su población mediante una actuación decidida y concertada entre los diferentes agentes socioeconómicos” (p.14) para lo cual necesita una figura de decisión que tenga un poder de convocatoria importante; por tanto, es preferible poner esta figura en un agente local público. El

propósito del DEL es “el aprovechamiento más eficiente y sustentable de los recursos endógenos existentes” (p.14) por medio de una planificación de carácter integral que contemple varias dimensiones: económica, ambiental, sociocultural y político-administrativo (p.39). Y busca llevarlo a cabo “mediante el fomento de las capacidades de emprendimiento empresarial locales y la creación de un entorno innovador en el territorio” (p. 14)

Equivalentemente, Lahera (2002, p.16) afirma que la política pública – conocido también por sus siglas PP- “corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo publico definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado” sin embargo, existen varias teorías y escuelas con variables perspectivas sobre lo que define el concepto de políticas públicas. De esa misma imprecisión para definir qué es, se pasa por inseguridades sobre cómo se hace. El ciclo de las políticas públicas es un proceso circular que cumple unas estaciones, etapas o momentos donde se vive un proceso evolutivo de la misma experiencia donde cada vez que se empiece, el paso final del ciclo brinde herramientas para un panorama menos complejo del inicio.

Comienza con la identificación de un *problema* que es notado cuando la brecha entre lo que ‘es’ y lo que ‘debe ser’ es notoria; seguido a eso, la inclusión en la agenda es como la depuración de lo que puede ser catalogado como problema público y que sí tiene una solución operativa según lo dicho por Subirats et al. (2008). Paso seguido, el *diseño y formulación* detalla el ‘cómo’ será resuelto dicho problema bajo unos parámetros jurídicos que, tienen como objetivo garantizar unos esfuerzos públicos encaminados a dar una solución definitiva a aquello que acompleja a un colectivo. La etapa de *implementación* es definida como “el conjunto de procesos que (...) tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública” (p.181). Como etapa final del ciclo está la *evaluación* que busca “identificar si los grupos-objetivo seleccionados

modificaron efectivamente su conducta” (Subirats et al., 2008: 207) y aún también, si dicha transformación es a causa de los elementos implementados desde la política. Esto se puede evaluar por medio de cinco criterios: la *efectividad*, la *eficacia*, la *eficiencia en la asignación de recursos*, la *eficiencia productiva* y la *pertinencia*.

El Área Metropolitana de Bucaramanga está ubicada en el departamento de Santander y está conformada por los municipios de Floridablanca, Girón, Piedecuesta y su núcleo principal, Bucaramanga. Su unión nace como respuesta a la dependencia intermunicipal que tenían los habitantes de los mismos (Ordenanza No. 20 de 1981). Su locación geográfica está en la parte occidental de la cordillera del Oriente y ocupa un área total de 1.471km<sup>2</sup> lo cual corresponde a sólo el 5% de área del departamento de Santander, sin embargo, contiene al 50, 51% de la densidad demográfica (AMB & UIS, s.f.). La principal actividad económica del AMB es el comercio (en Bucaramanga y Girón) y el sector servicios (Floridablanca y Piedecuesta). Asimismo, y acorde a su magnitud, estos sectores son los mayores generadores de empleo en la región. La dimensión política en el AMB es particular en cuanto a sus dirigentes y normativas, sin embargo, en respuesta a las necesidades socioeconómicas de los habitantes y el territorio se elabora un Plan de Desarrollo para el AMB bajo la administración de una junta Metropolitana que cumplen funciones de planificación, prestación de servicios públicos, coordinación administrativa, política fiscal y otras funciones adicionales (Decreto 3104 de 1979) que van acorde a la unificación y desarrollo integral de los municipios que la integran.

El desarrollo económico es el principal objetivo de todos los países y Colombia no es un caso aislado con respecto a diversos aspectos por mejora en sus ciudades y regiones como, por ejemplo, el AMB en Santander. En la tarea de conseguirlo, se han utilizado las políticas públicas como una herramienta ventajosa para el restablecimiento de aquello que sea considerado problema

de un colectivo social. Enfáticamente la utilidad de las políticas públicas para la generación de desarrollo se da por el engranaje apropiado entre lo que se necesita y lo que las políticas públicas, como mecanismo, es capaz de brindar; el desarrollo debe conseguirse de forma endógena respondiendo a los detalles sociales distintivos de un territorio y de esta forma es la aplicación de una política. Así, el mecanismo y el fin mismo han sido coherentes, sin embargo, se pueden observar fallas en el mismo proceso. A raíz de que la gestión pública no ha tenido una sincronía en sus hechos entre instituciones o programas y tampoco hay una rigurosidad en la evaluación y organización de la acción, los diseños han sido ineficaces, el gasto público no ha sido eficiente y los problemas colectivos siguen sin solución. Todo lo anterior ha dejado un precedente negativo como información dudosa para las posteriores decisiones y se limita el aprendizaje de ahí en adelante. Es por lo dicho previamente que es relevante la producción y sistematización de evidencia empírica sobre políticas públicas que sirva como información confiable y útil para próximas gestiones públicas convenientes para la generación de desarrollo económico local.

## **1. Inventario de políticas públicas 2012 – 2019 en el Área Metropolitana de Bucaramanga**

### **1.1 Planteamiento del problema**

Los inventarios de Políticas Públicas se han construido con base en el empirismo; el uso de esta herramienta como opción para el trabajo fácil, sintético y ordenado ha sido una idea de la institución o territorio que haya visto oportuno su adecuación para el trabajo de las PP. Es por esto que, desde el principio, la implementación del inventario ha sido un reto arduo para el momento y lugar en que ha sido hecho, pues de esta herramienta no hay referencias teóricas sobre cómo desarrollarse, qué contiene y diversos modelos de enfoque. Para el Ayuntamiento de Barcelona (2008) el inventario de políticas públicas es una visión completa de la realidad del colectivo puesto que permite identificar las acciones realizadas sobre lo que concierne y trazar un panorama para ser incorporado en el futuro. También, Emiliozzi et al. (2009) opina que es la necesidad de clasificar y especificar con el propósito de sistematizar la información recolectada por medio de un sistema dimensional que su fin último sea proveer nuevo conocimiento que es necesario para la realización de estudios con mayor impacto para los tiempos y países. De igual forma, Segeplán (2016), a pesar de que lo hace llamar de una forma distinta (Centro de acopio de políticas públicas), cumple la misma función, es decir, es el espacio de recopilación y disposición al público del marco de políticas públicas del país. Dicho lo anterior, se puede sintetizar que el inventario de políticas públicas es la condensación exhaustiva y clasificación de información detallada que permite reconocer, simplificar y archivar las políticas públicas con el objetivo de proveer un horizonte completo para realizar estudios futuros de mayor alcance en la solución de los intereses públicos y problemas sociales.

En América Latina, la obtención de información consolidada por medio de un inventario ha sido de éxito por la presentación a cabalidad en una línea de tiempo sobre lo que ya se hizo, se está haciendo y a su vez, genera claridad sobre qué falta por hacer y cómo se podría realizar. En este contexto se observa seriedad en la constitución del inventario porque existen los organismos dedicados al estudio de políticas públicas, los cuales respaldan al inventario como un buen mecanismo para el cumplimiento de su misión organizacional. Los países líderes en América Latina en esta materia como Argentina, México y Guatemala, entre otros, tienen una ventaja para la implementación del inventario pues, llevan múltiples intentos, entre éxitos y fracasos, para solucionar los intereses colectivos por medios de las políticas públicas, es decir, hay material para inventariar. Bajo las observaciones anteriores, se llegaría a pensar que el inventario tiene utilidad cuando hay políticas públicas que necesitan orden y clasificación, pues esto explicaría la razón por la que en Colombia no se ha implementado su uso de manera estándar. Lo preciso es que luego de haberlo intentado, sea bien o mal que se haya dado, continua el paso de ver qué ha sucedido y perfeccionar lo que corresponda a la luz de la evidencia. Justamente en este fin es ventajoso el instrumento ya que, con la totalidad de información al alcance, existe la posibilidad de clasificar de distintas formas y obtener el hallazgo particular de dónde está la falla que se puede mejorar.

En Colombia, el Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES - es la entidad encargada sobre la planeación y otras funciones que contribuyan al desarrollo social y económico del país (DNP, 2016); sus documentos están organizados del año más actual a más antiguo, se categoriza sólo en 'económico' y 'social' y no tiene seguimiento del ciclo. Entre las funciones del CONPES para el cumplimiento de sus fines se encuentra la formación y coordinación con los organismos pertinentes para la utilización de las políticas públicas. Esta entidad, en el periodo 2005-2016, de 750 publicaciones de documentos aprobados, sólo 53 son



competentes de políticas, es decir, el 7%; y aún menor, cuando se refiere en precisión a políticas públicas corresponde sólo al 0.7% en el mismo periodo observado. Por lo anterior, se podría estar especulando como innecesario la implementación de una herramienta que brinde organización y clasificación de las políticas públicas, por el hecho de haber tan pocas que se podría sin el mismo; pero cuando se realiza el análisis de las cinco políticas públicas nacionales, correspondientes del 0.7% ya mencionado, la información de las mismas en cada una de las etapas tiene un deficiente cumplimiento pues están incompleta, sin vigencia y tampoco se encuentra dentro del inventario. Una de las políticas encontrada en el inventario, sí completa el ciclo hasta la evaluación, una más concluye su implementación y queda sin evaluación, otras dos dejan la implementación a medias y la última, queda sólo en la aprobación escrita del diseño de la política pública. En conclusión, lo importante del inventario de políticas públicas, como su nombre lo indica, es que categorice para un análisis detallado y sea exclusivo sobre políticas públicas, lo que en Colombia no se cumple ni la una, ni la otra.

Algunos casos que reflejan como buenas prácticas en el uso del inventario de las Políticas Públicas son CONEVAL<sup>1</sup> y Segeplán<sup>2</sup>. Los inventarios de estas organizaciones contienen información relevante por el cumplimiento de sus funciones; en lo cual desarrollan un espacio que permite comprender la información de políticas públicas de manera sintetizada y el direccionamiento de esto al análisis pertinente. En el caso de CONEVAL (2013), quienes consideraban que organizar sólo un listado sobre las políticas públicas no era suficiente, realizó un esquema con criterios específicos como lo son el contexto, objetivo principal, cobertura, presupuesto y evaluaciones realizadas de la política; luego, dichas especificaciones permitieron filtrar la información sucinta para graficar e interpretar conforme el conocimiento nuevo que se

---

<sup>1</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

<sup>2</sup> Secretaría de Planificación y Programación de Guatemala

quisiera generar. Adicional, por ser CONEVAL creada por un dictamen de la Ley General de Desarrollo Social, su fin primero es regular y clasificar los programas y acciones que comprendan las políticas para el desarrollo social y siendo así, este inventario debe estar ligado y cumplir con los derechos reglamentados bajo la disposición de esta Ley como una especificación anexa. Este ordenamiento se generó como un insumo útil para la toma de decisiones posteriores al inventario. Asimismo, Segeplán (2016) recopila las políticas públicas vigentes de Guatemala para clasificarlas de manera general y detallada así: Por temática, compuesta por categorías de derechos humanos, desarrollo económico, desarrollo social, poblaciones en situación de vulnerabilidad, política nacional de desarrollo, recursos naturales, seguridad, prevención y gestión de riesgos y relaciones internacionales. También por tipo de acuerdo, ya sea gubernativo, ministerial, sin acuerdo y otro. Además, por tipo de política en caso de ser institucional, sectorial o transversal. De igual manera, si es de ámbito territorial nacional o regional. Y finalmente, a qué periodo de Gobierno pertenece desde 1996 hasta el 2020. En el desarrollo de la excelencia, Segeplán tiene además un recuento de políticas públicas históricas y un instrumento para el desarrollo de la política pública de manera homogénea que contiene documentos sobre *Lineamientos generales de política* y una *Guía para la formulación de políticas públicas* y estos mismos documentos están en constante actualización para que sea sencillo su clasificación y evaluación desde el inventario.

Por los datos observados anteriormente pertenecientes al CONPES que es la entidad encargada de la coordinación y recopilación de los hechos sobre políticas públicas en Colombia, se puede deducir que su trabajo está siendo ineficiente de acuerdo al orden y seguimiento de la gestión realizada que presenta; observando la incompetencia de las políticas formuladas con respecto a su proceso incompleto del ciclo, igualmente puede observarse que no está efectuando sus funciones como ente controlador y orientador para la identificación, diseño, implementación

y evaluación de las mismas. Es decir que, en Colombia no hay seriedad sobre la formulación de las políticas públicas porque no se está considerando importante el aporte que éstas brindan para el desarrollo social de diferentes índoles. Adicional, en función del entorno democrático como en el que se desarrolla esta investigación, la veeduría (Ley No. 022 de 2001 Senado - 149 de 2001 Cámara, 2003) es un mecanismo que le pertenece a la ciudadanía para ejercer vigilancia sobre la información de los entes públicos en su gestión y que no está siendo posible por la ausencia de sistematización de las políticas públicas para el seguimiento de estas visto como un mecanismo de control determinado por la entidad encargada de políticas públicas regionales y departamentales; sin dejar pasar la realidad de eficiencia en los recursos destinados para cada tarea estatal.

Ahora bien, respecto al Área Metropolitana de Bucaramanga se describe que está ubicada en el departamento de Santander y está conformada por los municipios de Floridablanca, Girón, Piedecuesta y su núcleo principal, Bucaramanga. Su unión nace como respuesta a la dependencia intermunicipal que tenían los habitantes de los mismos ya que, gran cantidad de habitantes del municipio de Bucaramanga se desplazaron a residir en los municipios aledaños por saturación en los sectores urbanizables de Bucaramanga; como igualmente, de la dependencia económica y social de Girón, Piedecuesta y Floridablanca con Bucaramanga (Ordenanza No. 20 de 1981). Su locación geográfica está en la parte occidental de la cordillera del Oriente y ocupa un área total de 1.471km<sup>2</sup> lo cual corresponde a sólo el 5% de área del departamento de Santander, sin embargo, contiene al 50, 51% de la densidad demográfica (AMB & UIS, s.f.). La principal actividad económica del AMB es el comercio para el caso de Bucaramanga y Girón que corresponde al 49,56 % y el 63%, respectivamente, de las empresas registradas, y el sector servicios en cuanto a Floridablanca y Piedecuesta en los que representa el 72% y 47%, respectivamente, de las empresas registradas. Asimismo, y acorde a su magnitud, estos sectores son los mayores generadores de

empleo en la región. La participación departamental en el Producto Interno Bruto nacional, para el año 2014, fue el 8,1%, lo cual la hizo la cuarta región con mayor participación y la más alta lograda por Santander en los últimos 14 años (ICER, 2016). En cuanto a la dimensión política, cada municipio del AMB tiene de manera particular sus dirigentes, sin embargo, en respuesta a las necesidades socioeconómicas de los habitantes y el territorio se elabora un Plan de Desarrollo para el AMB bajo la administración de una junta Metropolitana que está integrada por: “el alcalde Metropolitano (quién es el alcalde de Bucaramanga), un representante del concejo de Bucaramanga, elegido por mayoría de votos, un representante de uno de los concejos de los municipios de Floridablanca y Girón elegido por el presidente de los respectivos concejos, un alcalde de un municipio diferente a Bucaramanga designado por el Gobernador del departamento y un representante del Gobernador” (Ordenanza No. 20 de 1981, 1981, p. 2) que cumplen funciones de planificación, prestación de servicios públicos, coordinación administrativa, política fiscal y más funciones adicionales (Decreto 3104 de 1979) que van acorde a la unificación y desarrollo integral de los municipios que la integran.

A partir de la bibliografía revisada, esta investigación busca constituir un inventario de políticas públicas para los municipios que integran el Área Metropolitana de Bucaramanga - AMB durante el periodo 2012-2019. Visto este mecanismo como una ventaja para el control notificado sobre el cumplimiento del ciclo de las políticas públicas optima y eficientemente acorde a la solución de los problemas públicos; con el fin de que se desempeñe como insumo para la generación de información que contribuya a la toma de decisiones de la gestión pública para el desarrollo social y económico de la región. Por lo anterior, se quiere dar respuesta a:

¿Cómo contribuye un inventario de Políticas Públicas para la generación del desarrollo económico en el AMB?

## 1.2 Justificación

La clasificación y sistematización de la información provee el escenario correcto para tomar decisiones; éstas basadas en la confianza del juicio informativo que se emitió. Dichas decisiones, bien o mal tomadas, serán aprendizaje de quién las tome y junto a ello, habrá adquirido un conocimiento adicional sobre lo sucedido. Comprenderá la calidad del conocimiento alcanzado y del mismo modo, percibirá qué se puede mejorar, las posibles fallas en el proceso de aprendizaje e incluso, notará si la calidad de su decisión fue a causa de una falla en la información. Todo nuevo conocimiento, mientras se hospede en una mente emprendedora, se va a convertir en innovación. Innovación vista como la reconfiguración del conocimiento previo y el recién obtenido con el fin de generar uno adicional que tendrá una principal característica: ser nunca antes visto. También podría ser una reforma en la información donde su objetivo sea que el proceso anteriormente señalado culmine en innovación. Esta cadena entre información, conocimiento e innovación es una fórmula del desarrollo económico. Es por lo que surge la necesidad de brindar un panorama completo que permita observar toda la realidad de una situación y disponerse a tomar decisiones asertivas que contengan aprendizaje y conocimiento positivo que, a su vez, vayan dirigidos a un avance social en términos económicos.

El desarrollo económico es el principal objetivo de todos los países y Colombia no es un caso aislado, añadido a esto, la necesidad social que viven sus regiones, como por ejemplo Santander, hacia diversos aspectos por mejorar. En la tarea de conseguirlo, se han utilizado las políticas públicas como una herramienta ventajosa para el restablecimiento de aquello que sea considerado problema de un colectivo social. Enfáticamente la utilidad de las políticas públicas para la generación de desarrollo se da por el engranaje entre lo que se necesita y lo que las políticas públicas, como mecanismo, es capaz de brindar; el desarrollo debe conseguirse de forma

endógena, es decir, debe ser creado desde adentro respondiendo a los detalles sociales exclusivos de un territorio y de esta forma es la aplicación de una política. Así, el mecanismo y el fin mismo han sido coherentes, sin embargo, se pueden observar fallas en el proceso mismo. A raíz de que la gestión pública no ha tenido una sincronía en sus hechos entre instituciones o programas y tampoco hay una rigurosidad en la evaluación y organización de la acción, los diseños han sido ineficientes, el gasto público no ha sido eficaz y los problemas colectivos siguen sin solución. Todo lo anterior ha dejado un precedente negativo como información dudosa para las posteriores decisiones y se limita el aprendizaje de ahí en adelante. Es por lo dicho previamente que es relevante la producción y sistematización de evidencia empírica sobre políticas públicas que sirva como información confiable para la generación de desarrollo y para nuevas formas de diseñar, mejorar los procesos e implementar la evaluación.

En la sociedad del conocimiento se idea que debe existir un mecanismo que convierta el conocimiento en desarrollo, lo cual, como ya fue explicado, encaja oportunamente con las políticas públicas. Sin embargo, aún es evidente la necesidad de perfeccionar cómo se lleva a cabo este proceso y es allí donde la metodología de organización y clasificación de un inventario tiene validez. Esta herramienta les otorga un contexto a los diversos datos recopilados, es decir, los vuelve información eficaz sobre el tema y así permite analizar, de manera directa, cómo, por qué, quién y qué hacer sobre el mismo fin; lo que quiere decir que aborda todos los enfoques necesarios para la toma de decisiones y obtienen conocimientos más prósperos. El mismo inventario es una prueba fehaciente sobre el proceso de innovación, pues a raíz del precario sistema de información actual, las decisiones públicas no están siendo de totalidad competentes y el aprendizaje sobre el proceso se sustenta en la necesidad de transformar la manera cómo se recoge y coordina la información: a través de un mecanismo nunca antes visto en este territorio y que tiene como fin

que su involucramiento en el tema produzca mejores condiciones para el logro de desarrollo económico en términos de sostenibilidad, eficiencia y bienestar. El inventario de políticas públicas es una renovada estrategia que busca extender el panorama de la información mientras brinde veracidad y seguridad para la toma de decisiones de nuevas gestiones públicas perfeccionadas.

Esta investigación se realiza con el propósito de aportar al conocimiento propuesto por los teóricos en el tema de la determinación y cumplimiento del ciclo de las políticas públicas que está compuesto por los ejes (identificación, diseño, implementación y evaluación) que definen el éxito de la gestión; se plantea lograrlo por medio de la prestación de una herramienta competente que promueva la reproducción de evidencia organizada y controlada. Adicional a esto, en el paso final del ciclo de las Políticas Públicas, es decir, en la evaluación de las Políticas Públicas es consecuente llevar a cabo esta investigación, pues coincide con las recomendaciones teóricas sobre implementar, para el seguimiento de la gestión, técnicas de rendición de cuentas, sostenibilidad, transparencia y generación de información para el continuo proceso de elaboración de las PP. Para esto, es necesario poseer las capacidades estatales que permitan crear el instrumento y que la administración de éste sea veraz. Nuestra contribución es dar un soporte, como lo es el inventario, y plantear una realidad que convoque como ineludible una administración pública disciplinada y transparente, pensada para brindar información, desarrollo y control sobre la gestión; como también para mejorar la relación del Estado con la ciudadanía, promover la veeduría y hacer del ciclo de Políticas Públicas un círculo virtuoso generador de unas condiciones óptimas que estimulan el desarrollo económico de la región.

### **1.3 Objetivos**

### ***1.3.1 Objetivo general***

Crear un inventario de Políticas Públicas para el periodo 2012-2019 que provea información para la generación de desarrollo económico en los municipios que comprenden el Área Metropolitana de Bucaramanga.

### ***1.3.2 Objetivos específicos***

- Describir características socioeconómicas de los municipios que comprenden el AMB desde una perspectiva multidimensional.
- Diseñar y formular el modelo de inventario propicio para la recolección de aspectos relacionados al ciclo de política pública: problema, diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación.
- Recopilar mediante un inventario las políticas públicas radicadas en el AMB y su vinculación con las acciones de desarrollo económico contempladas en los planes de desarrollo de los municipios del AMB.

## **2. Marco referencial**

### **2.1 Antecedentes**

Un primer texto ejemplar para la revisión de literatura desarrollada está elaborado por dos instituciones estatales: Contraloría de Bogotá D.C. y la Secretaria de Planeación de la Alcaldía de Bogotá D.C. Inicialmente, la Contraloría de Bogotá D.C. presenta el *Informe de Balance social del Distrito Capital (2013)*, pues sucede que la Contraloría como organismo de vigilancia fiscal pide a la administración pública de Bogotá un reporte anual que debe contener en detalle la



destinación de los recursos y la eficiencia de su uso: los informes de rendición de cuentas a la contraloría afirman tener óptimos y buenos resultados en la destinación de los recursos públicos. Sin embargo, en las necesidades sociales, que son la prioridad del gasto público, la Administración Distrital evidencia que no hay una evolución de mejoría en estos temas. Lo cual lleva a concluir que su destinación sí estaba siendo deficiente en función del incumplimiento a la constitución en la prioridad del gasto público.

El documento mencionado muestra que este *Balance* se ha convertido en una herramienta útil que inicia haciendo un informe de gestión del balance social con la ayuda de la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública para mostrar las condiciones de vida de los habitantes del Distrito Capital del país mediante indicadores demográficos y a su vez, expresa a detalle el uso de los recursos sobre sus respectivos fines, la información asimétrica entre instituciones públicas y finalmente determina por qué no se cumple la prioridad del gasto público que es debido por constitución. El problema viene en efecto bola de nieve cuando la ausente rendición de cuentas demuestra una gestión insensata, provoca información descoordinada y de esta manera un panorama desinformado que no sustenta unas bases desde las cuales se pueda actuar a futuro. En unión a esto y en función de instaurar una mejora, la institución desarrolla el Inventario de Políticas Públicas para el Distrito Capital el cual está fraccionado según el problema de interés colectivo como: ambiente, desarrollo económico, gobierno, planeación, salud y cultura, recreación y deporte. Este inventario tiene como objetivo principal constituir un orden y clasificación de las acciones gubernamentales con fines futuros de rendición de cuentas a la hora en que se presente la evaluación de gestión pública por resultado, sostenibilidad e impacto en la ciudad. Como cumplimiento del objetivo planteado por la Contraloría de Bogotá, la Secretaria de Planeación de la Alcaldía de Bogotá D.C. implementa anualmente la actualización del Inventario de políticas

públicas siendo así un caso exitoso, donde el autor observa que dicho inventario es un instrumento metódico, sintético, claro y sincronizado para control de las políticas.

En segundo lugar, se tiene el *Inventario de Políticas Activas de Empleo en Centroamérica y República Dominicana* realizado por la Red de Observatorios de Mercado Laboral en Centroamérica y República Dominicana (2013), el cual consiste en reconocer cuáles fueron las acciones y programas, en los países de la subregión, que contribuían al aumento de la oferta de demanda y desarrollaban en calidad la demanda del trabajo. Los autores como fin primero no tenían planteado la construcción de un inventario de Políticas Públicas; es la búsqueda de un procedimiento sintético y estructurado para organizar la información recopilada lo que define al inventario como el método idóneo para lograr el objetivo de este trabajo. Lo anterior es la respuesta a lo que la administración pública (Ministerios de Trabajo) vio como necesario para el direccionamiento de su gestión, es decir que, el conocimiento de oportuna y organizada información sobre las distintas políticas y programas que se han llevado a cabo sobre el tema sería entonces una herramienta para aclarar el panorama del empleo y que sus acciones fuesen pertinentes al progreso del mismo.

Para determinar la búsqueda de información de las Políticas Públicas fueron los autores capacitados sobre ‘Políticas de Empleo’ con el fin de conocer los parámetros y términos necesarios que debían mantener para lograr esta recopilación de información. El resultado de la capacitación, vale decir, el ‘deber ser’ para la búsqueda de información estaba compuesto de 10 ítems que hacían al detalle su análisis. Sin embargo, por la realidad centroamericana en cuestiones de información los autores contemplaban esto como un obstáculo, ya que el permiso a la información y la integridad de esta son deficientes para todos los países como característica general. Por lo tanto, el ‘ser’ de la compilación deciden abordarlo desde una tabla resumen que unifica lo anterior y

sintetiza en 8 ítems lo que consideran necesario saber. Para la elaboración del inventario por países, primariamente se contextualiza con la realidad particular de cada país en materia empleo, que es lo oportuno, para luego sí concebir la construcción del inventario con la información adquirida. Dicho inventario consta de: La actuación o denominación, descripción del programa, objetivos, marco temporal, presupuesto, instituciones que lo desarrollan, beneficiarios, productos, impactos y sustento legal.

Un tercer trabajo consecuente con la línea de estudio es elaborado por UNICEF (s.f.) y la Secretaria de Gobernación y Justicia de Honduras llamado *Inventario de Políticas Públicas Locales para la Infancia y Adolescencia con base en Buenas Prácticas* teniendo como meta aglomerar la información obtenida al pasar de los años, entre triunfos y derrotas, sobre las Políticas Públicas en la niñez y adolescencia. Esa consolidación debía ser una pieza clave para el desarrollo del tema en futuro, de tal manera que debía ser información ordenada, con intenciones de comunicarlo y externalizarlo. Asimismo, en más profundización, tiene como objetivo el uso de las ‘Buenas Prácticas’ de las Políticas Públicas, en otras palabras, los resultados exitosos de las políticas ya implementadas para la construcción de nuevas intervenciones institucionales que estén orientadas a seguir corrigiendo problemas y aprovechar los recursos eficientemente. Esta iniciativa surge con la intención de evidenciar los buenos y malos resultados de las políticas ya implementadas y proseguir remediando la realidad de vulnerabilidad y exclusión de la niñez y adolescencia con base en el historial. La no obtención de información sobre las ejecuciones y los desarrollos de la sociedad en esta materia desviaba el fácil acceso que permitiera seguir teniendo una gestión de buenos resultados e implementaciones.

El método usado para la creación del inventario parte de diseñar la metodología de externalización de información comunicable, para esto convoca a actores técnicos en el tema que

puedan aportarle a la investigación. Aprobado el diseño en concepto y metodología para la elaboración del inventario, se desarrollan unos pasos: primero, finiquitar consentimientos en una misma terminología a usar por medio de conversatorios que busquen intercambiar elementos conceptuales; segundo, se consensa tener en prioridad la solución al problema visto desde la capacidad de respuesta, la eficiencia de los recursos usados y la atracción de colaboración financiera de afuera, es decir, resultados basados en efectividad y eficiencia; y por último, idear políticas que contengan innovación, replicabilidad y sustentabilidad. Para el inventario se definen las áreas a separar las políticas, se aprueba el simulacro de inventario y se consolida el equipo de trabajo para su realización, documentación, socialización y edición. La categorización de buenas prácticas es el enfoque sobresaliente en las políticas que pueden seguir obteniendo resultados, ya sea en otro lugar o complementándole, y que sustenten la pauta positiva de la gestión ya hecha. El inventario está constituido finalmente por: área de intervención, organización, idea innovadora, elementos relevantes, descripción de la experiencia que contiene los antecedentes de la política, el problema visto, los objetivos, actores y población, modelo de gestión, estrategias y acciones, resultados, impacto, lecciones aprendidas, bibliografía y contactos de respaldo.

Otra investigación congruente con el tema en observación fue presentada por la CEPAL (2014) en el trabajo *Políticas públicas para la igualdad de género: Un aporte a la autonomía de las mujeres* que tiene como objetivo contribuir con un instrumento para los actores del Estado y la ciudadanía para facilitar en la evaluación y comprensión del proceso de las políticas públicas y el aporte que este mismo instrumento brinda para la solución del problema de la equidad de género. Las autoras hacen una exposición de las políticas públicas recopiladas de Brasil, Uruguay, Colombia, Bolivia, Costa Rica, Chile y México donde analizan paso a paso el proceso seguido para los distintos países latinoamericanos, es decir, se detalla quién, cómo, qué hizo y qué avance

o éxitos se lograron por parte de las políticas públicas para equidad de género. El centro de este estudio enfatiza en la segregación de actividades estatales sólo para clasificación de políticas públicas ya que, este medio de acción gubernamental representa una obligación de cumplimiento y permite la exigencia y veeduría que puede impartir la sociedad.

Dicha publicación es conveniente para esta investigación ya que el método que usa permite clasificar el análisis de las Políticas Públicas de manera detallada dividiendo el proceso en Problema, formulación y diseño, implementación, evaluación, control y vigilancia, elementos para seguimiento y referencias. La recopilación de información para el primer segmento, es decir, *el problema* se divide en tres sub-datos que permite conocer la información de manera deductiva: principalmente el contexto, pues iniciando por el entorno que rodea la situación se tendrá mayor profundidad para la medida a tomar y adicional, permite saber qué estaba pasando entorno a lo evidenciado; próximo a ello, la recolección de antecedentes consiste en comprobar los diferentes casos que vivía la sociedad respecto al tema y da paso a la fase final del primer segmento; es decir, la identificación del problema en el cual se observan las cuestiones relevantes y generales que presentan los datos anteriores y se determina por qué es un problema colectivo. Para la *formulación y diseño*, el trabajo se divide en a) objetivos, es decir, para qué fue diseñada, cuál es su fin principal, y a quién quiere llegar; b) Marco jurídico, es la sustentación normativa que respalda su existencia y demuestra según la ley su necesidad y finalmente; c) actores o alianzas que hace un historial detallado de sus participantes y el momento objeto de sus acciones en el proceso. La recopilación para establecer la *implementación* contiene al inicio los responsables, aquellos actores de obligado cumplimiento según la ley y sobre qué puntualidad deben dar cuentas de su función; luego la relación del sistema político, sistema administrativo y la sociedad en lo que se especifica la reacción y las opiniones de cada parte con respecto a su intervención en el proceso; precisa la

información y difusión que cumple a su nombre la función de hacer simétrico el conocimiento sobre la política y encargarse de que, tanto los funcionarios públicos como la sociedad, lo conozcan; y desenlaza en la sostenibilidad de la política pública estipulando y mostrando presupuestos y destinaciones del mismo para el éxito de este proceso. La parte de *evaluación, control y vigilancia* se produce entre la producción de información y difusión, que fue denominado en la implementación como su recolección y publicación; y también los resultados y avances de la política pública, lo que se logró con éxito y el impacto que brindo a la sociedad. Adicional a las etapas de la política, se construye información para conocer los *elementos para el seguimiento* que deja así evidenciar las dificultades que se observaron y qué debe seguir siendo trabajado, enumera cuestiones de discontinuación, corrección y críticas. También es importante la organización de los *referentes* de información para constatar los medios de los que se obtuvo la información, la consecuencia de un texto a su recopilación y brindar un paso más la transparencia.

Un último insumo de literatura pertinente se realizó por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2014), en cumplimiento de sus funciones de evaluar los programas y las políticas del Gobierno Federal de México elabora el *Inventario CONEVAL de programas y acciones federales de Desarrollo Social* el cual busca responder a la problemática que contienen las políticas públicas en su ordenamiento a causa de la amplitud y variedad desde los proyectos y acciones a realizar. Ya que las variables como el lugar, la categoría, el presupuesto y otras más son tan cambiantes de un contexto a otro y así mismo, de un año al siguiente según el panorama económico, el inventario hace una recopilación y análisis del proceso de las PP para observarlo con menos complicación y en detalle. A raíz de lo anterior, el objetivo de la investigación es brindar herramientas para la disminución de la complejidad en la lectura de las problemáticas sociales. Su meta es la creación de un instrumento en función del servidor público,

con respecto a una información sintética que le servirá como referente para el éxito de sus próximas acciones; y en función de la confianza que se le genere a la ciudadanía al abrir un panorama transparente en función a la gestión pública. Este trabajo busca estructurar y sintetizar la información de la política pública, y ligada a ello, generar una facilidad para el momento del análisis y las decisiones políticas con objetivos y rigor técnico.

El método por realizar inicia con la elaboración de un listado de acciones y programas de las políticas para luego mostrar que su recopilación, de la misma manera, señala la necesidad de fijar unos criterios más específicos y particulares para su inventariado y la vinculación de este listado de programas y acciones con los derechos de Ley General del Desarrollo Social: insumo útil para la toma de decisiones. Como paso a seguir, detalla la coordinación con las instituciones académicas y la consultoría especializada para definir conceptos y crear una plataforma virtual que haría posible la generación de insumos integrados sobre dicho listado. Por último, hace referencia a consolidar la información con los detalles pertinentes para su cumplimiento en el inventario objetivo de este trabajo. Los resultados de esta aplicación concluyen con el objetivo de hacer más sencilla y sintetizada la información de las políticas públicas; también consume, gracias al orden y limitación que le producen el marco de la Ley General de Desarrollo, un estudio con ejes particulares que brindan información más específica sobre la relación de los factores de necesidades sociales con la utilidad de las políticas públicas. La relación de estos puede ser: directa, si los problemas sociales se alinean explícitamente con la Ley General de Desarrollo y asimismo con la pertinencia de la política pública; o puede ser indirecta, cuando hay cierto grado relativo de causalidad entre ellos. Concluye la gestación de posibles análisis descriptivos, porcentuales y gráficos para su interpretación conforme a la realidad económica. Esta herramienta facilita el trabajo de la institución mexicana CONEVAL en sus funciones, siendo un instrumento

de consulta y de análisis de información depurada y clasificada con respecto a las acciones y programas del Gobierno Federal. Finalmente, manifiesta transparencia y rendición de cuentas, lo que es óptimo para la valoración de sus oficios a cargo y la producción de útil información.

## **2.2 Marco teórico**

### ***2.2.1 Economía institucional***

La sociedad es regida por una serie de límites que simplifica las acciones de los individuos y la relación que tienen con los demás; se puede concluir que es una capa externa que cubre todas las operaciones realizadas con la intención de estimular el desarrollo económico. Douglass North especializa gran parte de su estudio sobre la historia económica a través de las instituciones, pues afirma que estas “son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (1993, p.13). Argumenta que son ideadas por la mente humana puesto que, “conducen a ideas, ideologías y dogmas que con frecuencia juegan un papel importante en las elecciones que hacen los individuos” (1993, p.37). La interacción social, sin las limitaciones necesarias, contraería incertidumbre sobre qué decisiones tomar en el día a día y dificultaría la negociación, transacción e información entre personas; pero mientras estas elecciones estén previamente determinadas y aceptadas es posible usarse como simplificadores de acciones y aún más, como incentivos para el intercambio humano. Su ideal siempre debe ser orientado, según North, como “determinante subyacente del desempeño de las economías” (1993, p.139); por lo cual, la formación de las instituciones y su cumplimiento debe ser tan delicado que confluyan a brindar beneficios que inciten a hacerlo y evite adecuarse una mala norma o código de conducta negativa en la forma de intercambio que se vuelva eficientemente improductiva para la sociedad.



Las decisiones necesitan información previa, ya sea recibida o experimentada, para tener confianza a la hora de tomarlas; expuesto por North (1993, p. 80) “ninguna institución es necesaria en un mundo con información completa, pero con información incompleta las soluciones cooperativas se descompondrán a menos que se creen instituciones que proporcionen información suficiente”. El problema se encuentra cuando se deben tomar aquellas decisiones que no son repetitivas o habituales y, por lo tanto, no se posee la información necesaria que permita hacerlo con certeza. En este caso es oportuno decir que, para este tipo de decisiones y conductas debe haber mayores esfuerzos en crear instituciones que provean el escenario adecuado para ejecutar actividades complejas con convicción. Desde la cultura hasta el modelo comercial de un territorio está estructurado por instituciones y se van modificando “según una enorme variedad de formas que no obstante caen en tipos generalizados que son congruentes con el modelo de costo de cambio de las negociaciones” (North, 1993, p. 52). “Las instituciones dan importancia y forma a la vía de las economías” (North, 1993, p.125). Sin embargo, su estructura económica es eficiente dependiendo particularmente del territorio, pues lo que son las limitaciones ahora o de cómo serán responde a un pasado explicativo, el cual pudo haber servido o no según el contexto, la formalidad, el sector o demás detalles variables. Aquellas instituciones que son eficientes generan crecimiento económico. Las instituciones y su éxito y eficiencia es un triunfo particular; no por ser un caso exitoso en una zona, sugiere que así mismo pasará en el siguiente lugar donde se adopte.

Pasamos por alto la existencia y relevancia de las instituciones puesto que no es algo que pensemos en cada decisión, sino que ella misma generó con anterioridad una programación definida de las operaciones para disminuir la inseguridad. Las instituciones se extinguen conforme no funcionan para dar paso a las que sí y de esa manera evolutiva, se optimizan los modelos institucionales. Como lo menciona North (1993, Pp. 113.114), “el equilibrio institucional sería en

una situación en que dada la fuerza negociadora de los jugadores y el conjunto de operaciones contractuales que componen un intercambio económico total, ninguno de los jugadores consideraría ventajoso dedicar recursos a reestructurar los acuerdos” y a pesar de que no se ha llegado a tal equilibrio, sí han avanzado las limitaciones actuales para tener el conocimiento institucional correcto que permita distinguir los errores que aun arrastra consigo e intenta resolverlos. North (1993, p. 130) demuestra que “todas las economías tienen marcos institucionales que crearon oportunidades productivas e improductivas para las organizaciones, la historia de cualquier economía reflejará resultados mezclados”.

Es importante, aunque irónico, que las instituciones estén diseñadas con estabilidad y a la vez conlleven un cambio. La estabilidad institucional, por un lado, permite realizar hasta intercambios complejos a través del tiempo por la seguridad de un marco institucional constante; están conformados por instituciones formales tan rígidas que sea más costoso cambiarlas que mantenerlas e instituciones informales con un poder aguerrido de sobrevivencia con el pasar de los años. Lo anterior es ventajoso para los costos de intercambio, pues se hacen menores conforme sea más y más habitual el mismo. Y, por otro lado, es necesario el cambio institucional para reajustar las sociedades y corregir las falencias pasadas, además de que el desempeño diferencial de las economías a lo largo del tiempo está influido fundamentalmente por el modo en que evolucionan las instituciones; no obstante, con el fin de no afectar la certeza que provee la estabilidad institucional se realiza con pequeños ajustes marginales a las instituciones (North, 1993). Este cambio sucede por la relación variante de los factores productivos, de la información y la tecnología de manera que, dicho por North (1993, p. 111), “alteran los incentivos de los individuos en la interacción humana, y la única fuente adicional de un cambio así es un cambio de gustos”.

Las limitaciones institucionales, que son el conjunto de acuerdos y normas sociales que determinan la usual interacción humana en las actividades diarias, se tipifican en formales e informales:

➤ Las limitaciones informales son aquellos acuerdos, códigos de conductas, costumbres y convenciones, etc. que según North (1993, p. 55) “proviene de información transmitida socialmente y son parte de la herencia que llamamos cultura”. Las instituciones informales son complemento de las normas formales, de manera que, estas pueden hacer variar el resultado de las normas formales dependiendo de la sociedad y la aceptación que generen. Incluso, hay acciones formales que socialmente son rechazadas o mal vistas por limitaciones informales históricas. Implícitamente, la fuerza o persistencia que se mencionaba anteriormente por parte de las instituciones informales pueden concluir en su transformación, con el tiempo, hacia normas formales a causa de la presión representada por la muy habitual interacción humana que se da por este medio (North, 1993). Tienen un nivel de complejidad mayor que las limitaciones formales y así mismo, más prolongación por encima de las reformas constitucionales. North (1993) refiere que esa complejidad permitió en el pasado organizar sociedades por medio de reglas informales demasiado estrictas que hicieran las veces del Estado, no obstante, esa estructura social es tan inestable y frágil, que puede quebrar cualquier posición de eficiencia en pocos momentos.

➤ Las limitaciones formales complementan, modifican, revisan o sustituyen limitaciones informales en constituciones y normas. Son necesarias porque, como se menciona anteriormente, la estructura como interactúa la sociedad se va volviendo tan compleja que las hace necesarias para reducir costos de medición y alientan el intercambio a la vez que reduce sus costos, ya que tiene estipuladas las acciones. Las normas formales pueden ser políticas, económicas o contratos sociales. De igual manera, North (1993, p.67) afirma que hay normas generales como la

constitución, que definen estructuras gubernamentales, de decisión y características de control designadas; y hay normas específicas como los derechos de propiedad, es decir, aquellos “derechos de uso o ingreso que se deriva de la propiedad y la capacidad para enajenar un valor o recurso”. Las reglas formales se crean con el fin de ser cumplidas por las positivas consecuencias que trae y es por lo que, conforme se idealiza la norma también se idea el costo que debe asumir quien no lo haya cumplido. Hasta la violación de una limitación informal requiere un castigo corrector que sí se imparte por la vía formal. También es considerado norma formal aquello que no se puede hacer en referencia a ser llamado limitación.

Este conjunto de limitaciones se incorpora de uno a otro de manera que:

“Una función mayor de limitaciones informales debe modificar, complementar o ensanchar las reglas formales. Por consiguiente, un cambio en las reglas formales o en su cumplimiento obligatorio resultará en una situación de desequilibrio, porque lo que crea un contexto teórico correcto y estable es el paquete total de limitaciones formales e informales y los aspectos de cumplimiento obligatorio. Obsérvese, sin embargo, que un cambio en una limitación institucional alterará los costos de negociación y dará lugar a esfuerzos para crear, por evolución, nuevas convenciones o normas que efectivamente resolverán los nuevos problemas que hayan surgido” (North, 1993, pp.115-116).

El cumplimiento obligatorio del que se hace referencia anteriormente describe la dificultad que se tiene para construir limitaciones institucionales que sean altamente cumplidas. El cumplimiento obligatorio es imperfecto y basándonos en lo descrito por North sólo se lograría cuando se hallase un equilibrio institucional. Ya que no existe dicho equilibrio, se necesitan incentivos y coerciones para que funcionen porque es defectuoso debido “a los costos de medir los márgenes múltiples que constituyen el desempeño del contrato (...) y porque el cumplimiento

obligatorio corre a cargo de agentes cuyas propias funciones de utilidad influyen en los resultados” (North, 1993, p.76). Los incentivos se dan por vía de que sea beneficioso cumplir. Beneficio de cualquier tipo: reputación, lealtad, compromiso, favores futuros, ideologías compartidas, entre muchas más. Sin embargo, la evidencia empírica demuestra que no es suficiente, sobre todo en países en vía de desarrollo donde “la incapacidad de las sociedades para establecer el cumplimiento de contratos eficazmente y a bajo costo es la fuente más importante tanto de la estagnación histórica como del subdesarrollo contemporáneo que priva en el Tercer Mundo” (North, 1993, p.76). Por lo anterior, (North,1993) se usan los medios coercitivos para lograr el cumplimiento de manera que se logre el desarrollo económico. "El crecimiento de las economías ha ocurrido en el seno del marco institucional de políticas coercitivas bien desarrolladas. No observamos anarquía política en países de altos ingresos" (North, 1993, p.27), por tanto, se podría afirmar que el desarrollo y crecimiento económico requiere de la intervención estatal como tercer actor en función de arbitraje y mediación; por ejemplo, una acción coercitiva es que sea más beneficioso asumir los costos de cumplir que someterse a los costos de un proceso por incumplimiento. Entonces, ¿en qué situación al Gobierno le beneficia cumplir su palabra? Cuando el beneficio de atenerse es mayor que los costos de incumplir. Por tanto, “las partes en juego deben idear un marco institucional para mejorar la medición y el cumplimiento obligatorio con lo que harán posible el intercambio, aunque los costos resultantes de la transacción eleven costos del intercambio por encima del nivel neoclásico” (North, 1993, p. 80).

El cumplimiento obligatorio y el mejoramiento de la medición, entre muchas otras funciones, pueden ser tareas de organismos. Organismo que es diferente a instituciones, aunque las contengan y busque su evolución y cumplimiento. North (1993, p. 99) en su estudio, ve a las organizaciones “como entidades, ideadas por sus creadores con el propósito de maximizar la

riqueza, el ingreso u otros objetivos definidos por las oportunidades que brinda la estructura institucional de la sociedad”. Los organismos son grupos establecidos con una identidad común para cumplir ciertos objetivos, ya sean económicos, políticos, sociales, educativos, entre otros. Se crean para aprovechar las oportunidades que dan las instituciones en la sociedad bajo las limitaciones existentes, y con el fin de lograr sus objetivos constituyen una fuente principal del cambio institucional. Los organismos provocan cambio institucional y la existencia y evolución de estos dependen del marco de las instituciones.

Los organismos tienen como función la interacción entre gobernante y gobernados. La manera en que lo hace es que los gobernados crean grupos de interés- sectoriales- para acercarse y delimitar las negociaciones hacia el gobernante y, asimismo, el gobernante como respuesta, crea una jerarquía de agentes que puedan atender las demandas sociales con el mismo enfoque sectorial (North, 1993). “Las organizaciones (...) participan en actividades deliberadas y en ese carácter están los agentes, los cuales determinan la dirección del cambio institucional” (North, 1993, p.99). Es decir que, conforme los agentes cumplen sus objetivos en el organismo inducen también a la identificación de las falencias y la evolución de las instituciones. Aunque como ya se mencionó, el diseño negativo de una institución puede hacerla eficientemente improductiva como sería el caso de los “elevados costos de transacción de mercados políticos y las percepciones subjetivas de los actores con frecuencia han dado por resultado derechos de propiedad que no inducen el crecimiento económico y por ello las organizaciones consiguientes no tendrán incentivos para crear normas económicas más productivas” (North, 1993, p.73).

Los miembros de una organización requieren conocer o adquirir aquello que las limitaciones institucionales les forjan a necesitar y ese conocimiento “será el factor decisivo del desarrollo a largo plazo de una sociedad” (North, 1993, p.105). Conforme se adquiere

conocimiento y se transforma en innovadoras perspectivas del mundo, así mismo se enfoca en conseguir más conocimiento. North (1993) dice que el conjunto de conocimientos puede ser comunicables, es decir que, se adquieren a través de la comunicación; o tácitos que son aquellos obtenidos por medio de la experiencia. Esos conocimientos llevan a desear la maximización de beneficio por parte de su organización y como sean alcanzados por los agentes mejorarán el desempeño para el cumplimiento de los objetivos de los organismos e influenciarán en experimentar una nueva manera en que se usen. North indica que para el desarrollo de los componentes de un organismo que estimula el cambio,

“El tipo de información y de conocimiento que requiere el empresario son en gran parte consecuencia de un contexto institucional particular. Ese contexto no sólo dará forma a la organización interna y determinará el grado de integración vertical y de la estructura del gobierno, sino que también determinará márgenes elásticos que ofrezcan una promesa mayor en cuanto a la maximización de los objetivos de la organización.” (North, 1993, p. 104)

La información y el conocimiento son la raíz del aprendizaje y no por casualidad, en el capítulo IX, lo explica junto a las organizaciones y para el comienzo de la explicación del cambio institucional. Estos elementos conjugan la base para un mejor desempeño económico. Entre más conocimiento, hay mejor trabajo organizacional y nuevas formas de llevarlo a cabo, y estas mejoras organizacionales conllevan a transformar las instituciones de manera más eficientes. No obstante, “los incentivos institucionales para invertir en el conocimiento productivo han estado ausentes en su mayoría e inclusive en las economías del Tercer Mundo es frecuente hoy en día que los incentivos están mal dirigidos” (North, 1993, p.107). A pesar de casos particulares, fue habitual implementar un incremento en la inversión para el conocimiento de todo tipo pues, la interacción entre economía organizada, conocimiento y marco institucional, puesto que, ese incremento de

inversión en conocimiento trae una mejor dinámica económica y características institucionales que se presencian en un contexto de eficiencia adaptiva, la cual “se ocupa de las reglas particulares que dan forma al modo en que la economía evoluciona a lo largo del tiempo y también de la inclinación de una sociedad a adquirir conocimientos y a aprender, a inducir a la innovación, a correr riesgos y a mantener una actividad creadora de toda especie” (North, 1993, p. 108).

Como desenlace, el efecto que tienen las instituciones en el desempeño y análisis económico puede detallarse a través de que “la tensión entre las reglas formales y limitaciones informales persistentes producen resultados que tienen consecuencias importantes en la forma en que se cambian las economías” (North, 1993, p. 65). Del análisis contemporáneo se resaltan los siguientes puntos: 1) “Los modelos económicos y políticos son específicos de constelaciones particulares de limitaciones institucionales que varían radicalmente tanto a lo largo del tiempo como en sección transversal en diferentes economías. 2) las instituciones obligarán a los científicos sociales en general, y a los economistas en particular, a cuestionar los modelos conductuales que fundamentan sus disciplinas y, en consecuencia, a explorar mucho más sistemáticamente de lo que hemos hecho hasta la fecha, las consecuencias del procesamiento de información imperfecto y costoso en la consiguiente conducta de los actores. 3) “las ideas e ideologías son importantes, y las instituciones desempeñan un papel de fuste al determinar exactamente su importancia. 4) las instituciones “determinan el modo en que trabaja el sistema político-económico” (North, 1993, pp.143-145).



**2.2.1.1 Economía de la información.** La economía de la información es la investigación económica más clara y elemental que, por lo habitual de su uso, no se había determinado como importante hasta cuando en el siglo XX, a partir de nuevos aportes se empieza focalizar en los avances sobre el papel relevante y primordial de la información, la generación de ésta, su descripción, en qué se basa la importancia de su aporte y otras cuantas incógnitas las cuales concluyen en afirmar que, a través de la información se mueve toda una economía que es importante esclarecer, conocer y a la cual contribuirle, con el propósito de otorgarle el valor que tiene su proceder y la utilidad de la información en sí misma. El conocimiento que se tiene sobre el mundo real es evidentemente importante, sin embargo el estudio sobre lo fundamental y esencial que es tener esa información y cómo se transforma el mundo por el simple hecho de tenerla es un ámbito en el cual no se habían centrado los estudios; netamente es básico partir sabiendo si la información es o no perfecta y cómo las características negativas o positivas, que el proceso de obtención de información tiene, tergiversan o contribuyen en las realidades y en las decisiones venideras. Joseph Stiglitz, pionero sobre la economía de la información en el discurso al premio nobel que se le otorga afirmó que (citado en Otter & Cortez, 2003, p.7):

La ruptura con el pasado más importante en el campo de la Economía se encuentra quizás en la economía de la información. Ahora se reconoce que la información es imperfecta, que obtener información puede ser costoso, que hay importantes asimetrías en la información y que el tamaño de esas asimetrías de la información puede ser afectado por las acciones de las empresas y de los individuos. Este reconocimiento afecta profundamente la comprensión de la sabiduría heredada del pasado, como era los teoremas fundamentales del bienestar o la caracterización básica de una economía de mercado, y proporciona explicación de fenómenos económicos y sociales que serían difíciles de mantener de otra manera.

Por esos aportes hoy día se pregunta ¿qué es Economía de la Información? A lo que puede responderse, principalmente, lo diversa y muy debatida que es la definición de esta teoría, ya que por la amplitud del campo en el que se puede enfocar es volátil determinarlo; es visto de diferentes maneras, según el fin específico. Su aporte ha sido aplicado para la educación, para temas públicos, para determinar la relación productor-consumidor en términos de información, en decisiones del individuo, entre otros; lo cual es un claro ejemplo de la ambigüedad de su concepto y la imposibilidad para plantear uno como el verdadero. La riqueza de la información justamente está en su amplitud, por tanto, el reconocimiento de todas las opiniones vistas como datos que se contextualizan con unas razones del entorno que lo hicieron ser lo que fue, es ahora un enriquecimiento en aprendizaje. No obstante, con fines de objetivar esta investigación, se toma la definición dada por López (1897, p. 35) en interpretación de Demsetz como “el estudio de la eficiencia en la toma de decisiones, tratando de generalizar los análisis de la conducta humana desde la perspectiva del tratamiento que ha de hacerse de la información para conseguir la intervención racional en los mecanismos de decisión” y bajo su opinión propia la economía de la información es:

Trata más bien de objetivar, acudiendo para ello al instrumental del análisis económico y sobre todo a sus más importantes categorías, la situación como el marco donde se desenvuelven flujos de información (aunque no toda la información da lugar a actos comunicativos) éstos son considerados por otro receptor tal y como sucede en cualquier otro proceso de producción-consumo (López, 1987, p. 36).

Lo anterior afirma que la economía de la información tiene como intención neutralizar la calidad de la información emitida, con el fin de que sea veraz y correcta para que, quien recepta el mensaje pueda tenerlo en cuenta como parte de la construcción de su propio y nuevo conocimiento,

y de sus decisiones. Asimismo, aclara que esta transacción, que en este caso el producto son simples datos almacenados sobre hechos o pensamientos, sucede como en cualquier distinta situación de producción-consumo, interpretando esto como producción y consumo de información, donde se cree en la información de quien la produce y se actúa bajo ese aporte, ignorando su posible validez o rechazo. Esa información adquirida es la herramienta que tiene un individuo para decidir y hacer algo mediante la observación de lo recibido y en lo cual estará basado; sin embargo, no sólo de la información recibida depende el éxito de las decisiones, el costo del aprendizaje es de igual manera influyente puesto que, la interpretación que se le dé y aún más, si dicha información está contextualizada correctamente. Esto quiere decir que la economía de la información no es sólo la información recién emitida sino la veracidad del conocimiento que ya se tiene y la información que se acaba de interiorizar. Shapiro y Variant (Citado en Suris, 2006) afirman que

El bagaje económico que disponemos nos permite analizar los nuevos fenómenos de la economía de la información, explicarlos y fundamentar las principales decisiones públicas y privadas. Pero el hecho de disponer de buenas herramientas no garantiza la calidad del análisis. En primer lugar, porque no siempre se conoce bien y se usan adecuadamente. En segundo término, porque el juego de las expectativas tiene una dinámica en la que los factores emocionales adquieren un gran protagonismo.

De igual manera que Chavero González (1979, p. 609) dice que

El estudio de la economía de la información puede situarse como una parte integrante del cuerpo mismo del análisis económico. Algunos autores afirman que el conocimiento, o la ausencia de él, afecta el sistema social mediante el efecto en las decisiones, y que tal efecto puede ser más grande o pequeño, según la importancia del conocimiento en cuestión.

Dicho lo anterior es observable que una razón más para que la economía de la información tenga una aplicabilidad que la sustente, es la base del análisis económico, es decir que, el sustento económico que se interpretará de una situación será relacionado y adjunto a la información que se tiene alrededor de este tema, el previo conocimiento y el buen uso de las herramientas a su alcance. Estos ideales determinan las decisiones a tomar y, por tanto, qué se hará con todo el conocimiento obtenido; entonces, tener o no conocimiento causa efecto en el sistema de funcionamiento económico de la realidad y trae consecuencias graduales conforme a el grado de contextualización anticipada de dicha información sobre el cual se puedan tomar las decisiones. Lo anterior es aplicable para cualquier situación que requiera información como referencia para la toma de decisiones. “El conocimiento económico o teoría de la información está mostrando que puede ser útil en campo nuevo no explorado...” (Chavero, 1979, p. 609)

La razón de que el conocimiento tenga una conexión directa con la información es a causa de que el aprendizaje de cualquier decisión va sustentado con la calidad del contenido que recibe para tomar la misma; la decisión debe tomarse cuando la información base es correcta, de tal manera que, esta nueva decisión se convierte en conocimiento y así mismo, hará parte de los antecedentes mentales para el momento en que venga otra información a futuro. Luego, también será posible que todo ese conocimiento sea interpretado como información para la creación de un nuevo conocimiento: es un ciclo de aprendizaje que no acaba, pero sí se transforma. Como lo dice Vilaseca, Torrent & Lladós, (2001, p. 10) pues, “toda la información utilizada para justificar su razonamiento se habrá convertido en un *input* de la creación de conocimiento”. Sin embargo, si las características de la información no generan confiabilidad en el receptor no será tomado en cuenta como la fundamentación de sus decisiones. Esta “información no utilizada por ser irrelevante, errónea, superflua o una combinación de las tres, no se habrá convertido en

conocimiento” pero el hecho de descartar una información con estas características es también parte de la adquisición de nuevo conocimiento. “En este punto interviene un tipo de conocimiento que, una vez generado, se puede manifestar como información” lo que demuestra la transformación de su estado y el cumplimiento del ciclo de aprendizaje mencionado.

### ***2.2.2 Desarrollo económico local - DEL***

Una comunidad, tribu, región o cualquier tipo de sociedad en el mismo espacio físico está conformado por un conjunto de perspectivas integradas entre sí que, con el objetivo y planeación correcta, puede dar progreso a dicho territorio. Cualquier territorio se caracteriza por unas condiciones y un contexto histórico específico que influyen, en diferentes medidas, en el desempeño de dicho espacio, su sociedad y su economía. Por tanto, el enfoque del Desarrollo Económico Local es definido por Francisco Albuquerque como

Un proceso de transformación de la economía y la sociedad locales, orientado a superar las dificultades y retos existentes, que busca mejorar las condiciones de vida de su población, mediante una actuación decidida y concertada entre los diferentes agentes socioeconómicos locales (privados y públicos), para el aprovechamiento más eficiente y sustentable de los recursos endógenos existentes, mediante el fomento de las capacidades de emprendimiento empresarial locales y la creación de un entorno innovador en el territorio” (1997, p. 14).

En esta definición completa de Desarrollo Económico Local – DEL existen varios factores a tener en cuenta y que requieren una explicación detallada de su papel y su método de involucramiento. Principalmente, haciendo referencia a la transformación local de la economía y la sociedad, Albuquerque (1997, p. 11) afirma que el DEL “permite redescubrir e impulsar las potencialidades existentes en el medio natural y en el tejido económico y social territorial”, es

decir que, el cambio comienza desde lo local y que la importancia de promover las fortalezas del territorio es que, la sociedad local haga parte de un progreso construido con sus propias herramientas para superar las necesidades que a su vez tienen e incorporándose a los puestos de control y decisión siendo así, protagonistas, testigos y críticos de las acciones implementadas en el territorio. De manera simultánea, requiere de un esfuerzo serio y acertado que garantice el cumplimiento de una programación y líneas de acción estrictas que generen “cambios técnicos y organizativos” (Albuquerque, 1997, p. 5). Finalmente, Albuquerque hace mención sobre el fomento al emprendimiento y la innovación para que sea parte habitual del entorno propio. Por dar algunos ejemplos intangibles de esto, se habla de la reestructuración productiva, pues la reorganización de lo propio da un nuevo enfoque de desarrollo y la adaptación institucional que, poniéndose de acuerdo con lo anterior dirige los esfuerzos hacia el mismo fin; estas son estrategias innovadoras para el desarrollo del territorio.

La visión del desarrollo económico como la recuperación de los países centrales, luego de la crisis de la Segunda Guerra Mundial, dirigía sólo importancia al crecimiento sostenido de la economía y dejaba pasar elementos históricos, culturales, sociales y ambientales que también modifican o influyen en el territorio, fue un planteamiento tradicional de desarrollo económico que demostró barreras en su éxito puesto que los resultados no eran coincidentes con las características del desarrollo, e incluso la atracción de inversión extranjera de los países centrales a los países subdesarrollados pone en evidencia el déficit en empleo y crecimiento económico interno y llega a generalizar las potencialidades territoriales por hacer encajar dicha inversión. De manera más avanzada, el enfoque de desarrollo económico local busca en cambio, una alternativa más amplia para la evolución de la economía de un territorio más específico de manera que se analicen las fortalezas y se involucre a la población en el emprendimiento y progreso local.

Sabiendo entonces, que la realidad de un territorio se puede observar desde muchos frentes, es cierto decir que el desarrollo económico se debe llevar a cabo de manera integral, pues la economía no se produce en un espacio vacío, sino que, al revés, sucede en un contexto histórico determinado que influyen en el desempeño de los agentes y del territorio. Albuquerque (1997, p. 8) define el territorio como “la expresión de la organización y movilización de los diferentes agentes sociales locales en pro de su propio desarrollo” y a su vez explica que el DEL “resalta la importancia en la dimensión local del sistema productivo, el mercado de trabajo, de la vida comunitaria y de las formas de administración y gestión local y municipal”. El desarrollo económico debe contener una planificación de carácter integral, que contemple varias dimensiones que induzcan los resultados y políticas acordes a su meta. Albuquerque contempla cuatro dimensiones principales para esto (1997, p. 39):

- Económica; en la que los empresarios locales ponen en práctica sus conocimientos integrales del sector y el territorio para dar mayor eficiencia a las producciones endógenas.
- Ambiental; dimensión que tiene en cuenta la sustentabilidad del espacio para ser equitativos con el progreso y el cuidado local.
- Sociocultural; que son los valores e instituciones base del proceso de desarrollo local.
- Político-administrativo; en el que las acciones políticas deben ser acordes y a favor de la innovación territorial para el desarrollo económico.

Es importante, luego de lo mencionado anteriormente, dar una explicación sobre lo que se busca con el desarrollo económico local, pues este modelo es un complemento de las políticas y estrategias nacionales; ya que con la suma de las diversas potencialidades de los territorios contribuye al logro de los objetivos de desarrollo macroeconómico. Por tanto, DEL “no constituye un intento de recrear un proyecto autárquico, lo que busca es mejorar las condiciones de respuesta

organizada de la sociedad local ante las mayores exigencias del contexto más globalizado del mundo actual” (Albuquerque, 1997, p. 30). Siendo las decisiones macroeconómicas operaciones agregadas que no permiten captar las necesidades o fortalezas de cada territorio en singular y las decisiones microeconómicas enfáticas en su desarrollo propio únicamente; en el plano mesoeconómico, se construye un “pacto social y concertación estratégica entre diferentes agentes locales, públicos y privados, a fin de estimular la creación de una institucionalidad territorial favorecedora del fomento económico y la capacidad innovadora local” (Albuquerque, 1997, p. 11). Bajo el entendimiento micro y macro de la economía se puede focalizar las potencialidades del desarrollo económico local como un método innovador que acompaña las decisiones macro desde las fortalezas de los territorios.

Para llevar a cabo dicho desarrollo económico es elemental tener en cuenta algunas sugerencias que pueden ser una guía para alcanzar el objetivo (Albuquerque, 1997, p. 15): primeramente, es esencial encontrar los potenciales del territorio; acto seguido, establecer acciones que generen innovación para la sustentación de iniciativas económicas locales y; finalmente, plantear metas a corto plazo, fases y acciones que promueven actividades generadoras de desarrollo económico local y empleo productivo. La metodología para el DEL inicia con el establecimiento de los objetivos. Estos focalizan las necesidades endógenas sobresalientes que se pretenden transformar y los emprendimientos que se pretenden conseguir con la potencialización de la gestión local. Tener claridad de los recursos que se tienen descubre la variedad y cantidad de cada bien, sea ambiental, productivo, humano, tecnológico y hasta cultural que hacen integrales y claros los esfuerzos potenciales que se pueden llevar en el territorio. Los agentes de desarrollo local, como su nombre lo indica, se refiere a la participación sincronizada entre los participantes, tanto privados como públicos, de los diferentes territorios sociales (nacionales, regionales,



departamentales, municipales, etc.) para la creación de programas de desarrollo afines y una ejecución sin imprevistos y contiendas.

Como agente local influyente en el desarrollo y de manera pertinente a la investigación, es importante resaltar el papel de la universidad en diversos aspectos como, receptor de información, transformador y emisor de conocimiento y agente innovador desde, por ejemplo, la investigación, la transferencia de tecnología, la formación de capital humano, la educación cultural y social e incluso, de las habilidades cognitivas para llevar a cabo las acciones pertinentes al DEL.

Asimismo, debe tener una gestión estratégica que requiere conocer en partes iguales los recursos territoriales con los que cuenta y las necesidades sociales a transformar para determinar correctamente el destino de sus potencialidades, los movimientos del “entorno socioeconómico e instituciones del territorio” y a su vez, para visionar los deseados resultados de desarrollo territorial para saber las movidas (Albuquerque, 1997, p. 40). Para implementar esto, el territorio debe someterse a un ‘acondicionamiento’ que, consiste en esclarecer y dotar el espacio con los “componentes necesarios, tangibles e intangibles, a fin de crear el entorno socioeconómico, institucional y cultural favorable a las actitudes y emprendimientos innovadores a nivel local” (ibid.). También es positivo para el mejor y mayor desarrollo del territorio, la vinculación y asociación entre espacios territoriales afines o relaciones interinstitucionales diversas, sin importar el nivel de las mismas. El desarrollo económico debe desplegarse desde adentro con las herramientas y ventajas que posee el territorio, sin embargo, no sobra ni es contrastante tener el apoyo institucional del gobierno central e inversiones externas que apoyen la innovación que se haya planificado para el desarrollo local. Estos acuerdos y concertaciones, además de ser una prueba adicional de que no se trata de un pensamiento autárquico e individualista, demuestra la iniciativa local de usar su autonomía territorial para emprender desde las coincidencias,

innovaciones visionadas al progreso, sin importar que sea de carácter formal o informal pues no hay un modelo de partenariado fijamente establecido, sino que su éxito depende del interés de asociación y la disposición a concertar entre los entes.

El proceso de desarrollo económico local necesita una figura que promueva las concertaciones decididas a extender, y en simultáneo, requiere igualmente de una figura de decisión que tenga un poder de convocatoria importante; por tanto, es preferible poner esta figura en un agente local público. La dirección del desarrollo local debe incitar confianza a la sociedad de tal forma que, ésta se anime a movilizarse con acciones hacia la misma meta y una buena manera de respaldar dicha confianza social es con un ‘contexto institucional apropiado’ (Albuquerque, 1997, p. 42). Junto a lo anterior, dar vía a la creación de ‘instrumentos eficientes de promoción local’ que nazca de la unión social de los agentes y del empeño en hacer realidad la visión que se tenga para el territorio.

Un contexto crucial para el desarrollo económico local se desempeña desde la descentralización, pues este es un modelo de organización productiva que facilita la inserción de innovación tecnológica a la localidad y esto es posible en todo el territorio macro por la autonomía económica y política que brinda la descentralización. Dicha autonomía gubernamental también beneficia al territorio local en la creación y ejecución de políticas concertadas y focalizadas con las ventajas endógenas del territorio. Albuquerque (1997, p. 30) afirma que la descentralización “facilita la definición de una estrategia de desarrollo endógena más adaptada a los problemas, recursos e idiosincrasias de cada territorio”. No debe entenderse la descentralización como el desentendimiento del estado central de las regiones sino, por el contrario, esto debe mejorar la presencia central del estado en todo el espacio nacional y con ello, también la información y conocimiento que se tenga de sus niveles menores de espacio y el involucramiento en lo que

concierna. Una ventaja de la coordinación del DEL con el gobierno central es el apoyo financiero con los que puede contar el territorio, sea cual sea su dimensión o nivel. La descentralización demuestra la iniciativa de los niveles de gobierno por una posible unión y agrupación hacia un objetivo afín.

Las fases que requiere la planificación empiezan con la recogida de información. Esta fase es la encargada de reconocer los problemas o necesidades sociales de manera concreta y de la misma manera, de examinar las particularidades locales a través de la historia, teniendo en cuenta las “oportunidades, obstáculos, recursos y potencialidades existentes” (Albuquerque, 1997, p. 43). También constituye una vía para la difusión de información y la tendencia ciudadana a involucrarse en el proceso y progreso económico del territorio. La información recogida, a pesar de ser la fase inicial, no se trata sólo del primer paso sino de un constante paso que realimenta y ayuda a no estancar el desarrollo económico local. Luego corresponde al análisis de la información recogida y el diagnóstico que tenga en cuenta la base socioeconómica y medio físico y la capacidad de desarrollo local para entender el estado sobre el cual se debe empezar a actuar. Lo siguiente es cuestión de pasos posibles, mas no de una instrucción segura, e involucra definir la estrategia de desarrollo local, el diseño de un plan de acción e identificación de proyectos de desarrollo local, selección y gestión de proyectos concretos, ejecución, control y evaluación de los mismo.

### ***2.2.3 Políticas públicas***

La política pública entre tantas variables, conceptos, intervenciones y objetivos por la que está compuesta, ha ocasionado que se tengan diferentes percepciones sobre qué es la Política Pública y cuál es su razón de ser. Mény y Thoening (citado en Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008, p.17) definían a las políticas públicas como “la acción de los poderes públicos en

el seno de la sociedad”, es decir que, contemplan como primario de la PP el sector público que se comunica con la sociedad a través de sus actos.

Por otro lado, en una recopilación hecha por Lahera (2002, p. 16) determina otros factores pertenecientes a las políticas como lo relevante que es la participación colectiva para definir la forma de actuar y en menor grado, la inclusión de los tres agentes económicos, a pesar del liderazgo del Estado, como miembros de una sociedad y así concluye que la política pública “corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo publico definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”.

También, hay casos donde se puede notar la protagonización del Estado con una manifestación de liderazgo sobre algo manifestado por toda la sociedad, pero en términos generales muestra como esencial y trascendente a los participantes. Por ejemplo, Torres-Melo y Santander (2013, p. 56) lo entienden como “el resultado de una acción colectiva que se desarrolla en lo público y de una serie de transacciones políticas, en donde el gobierno ya no tiene como único objetivo ejecutar lo planeado, sino también garantizar la coordinación y cooperación de los actores claves”; allí ya no es preminente la acción o el puente comunicativo sino más bien, quiénes están involucrados en la acción pública y de allí que sea posible el éxito.

Estas interpretaciones de las políticas públicas tan variadas se deben a las diferentes corrientes por las cuales se han analizado las políticas públicas. Las tres más importantes teorías permitirán comprender de manera plena y completa lo que se comprende como Políticas Públicas. La primera teoría, que se ha desarrollado desde la Ciencia Política articulando la política pública con la filosofía política y la Teoría del Estado, a la vista de Subirats et al. (2008), se entiende como la esencia de lo político, es decir, la gestión pública que es cumplida a través de este mecanismo

de acción. Mény y Thoening (citado en Subirats, et al., 2008, p.18) clasifican esta corriente en tres modelos: la primera clasificación observa al Estado como una ventanilla receptora de demandas sociales donde la política pública es la contestación a aquellas necesidades de la comunidad “desde una lógica de optimización de las decisiones colectivas y de racionalización tanto de los procesos de toma de decisión como de la conducta de los burócratas (en la línea de la escuela del *public choice* y de la teoría de la racionalidad limitada)”; por lo tanto, que no haya Política Pública es que no existen demandas sociales. Subirats *et al.* mencionan elementos exógenos que pueden distorsionar esa relación entre las políticas y las necesidades sociales; ya sean corrupción, la colusión hacia la intervención estatal o un puente roto de comunicación entre el Estado y la comunidad.

El segundo modelo observa al Estado como “un instrumento al servicio de una clase social o de grupos específicos”; lo cual podría ser perjudicial para escuchar al colectivo, pues la respuesta a aquellas clases con poder no conecta con las necesidades comunes sino particulares. Y el tercer modelo de esta corriente se centra en explicar “la distribución de parcelas de poder entre los actores y en las interacciones entre los mismo, analizando la representación y la organización de los diferentes intereses sectoriales o de las distintas categorías de actores, o analizando las organizaciones y reglas institucionales que enmarcan tales interacciones” (citado en Subirats, et al., 2008, p.18).

Una corriente adicional que observa la política pública ya no la ve como algo esencial de la acción pública sino como una comprensión del porqué sucede de cierta manera. Esta corriente divide sus estudios en dos: 1) para la formulación y ejecución de las Políticas públicas, es decir, aquellas que generan conocimiento; y otra subdivisión que desarrolla el conocimiento, por medio del aprendizaje o la experiencia, para formular y ejecutar la Política Pública, es decir quien lleva

a cabo la aplicación. Esta segunda versión del análisis de las políticas públicas tiene en cuenta factores políticos con el caso de la toma de decisiones y estrategias; factores económicos como lo son las herramientas e instrumentos de intervención pública, junto al análisis macroeconómico sobre los efectos de las políticas públicas en la política económica, por ejemplo, que la política de carreteras nacionales logre el apoyo a las regiones periféricas. Por lo mencionado sobre el método como la segunda corriente observa la política pública es inclusivo, ya que contiene estudios, tanto de conocimiento como de aplicación, es decir, presenta dos facetas interdependiente: por una parte producir un conocimiento concreto de la realidad humana que deriva del contexto de la acción analizada y, por otra parte, ayudar a los implicados a situarse en relación a ese conocimiento, y por tanto a sacar consecuencias de todo ello, integrándolo en sus prácticas, y modificándolas si fuera necesario (Friedberg citado por Subirats, et al., 2008, p. 22).

Y la última corriente dedica sus estudios a “intentar explicar los resultados de la acción pública y sus efectos en la sociedad basándose en los objetivos que persigue y/o a sus efectos indirectos o no previstos”, lo que permite observar que se centra en la parte final de la gestión pública, connota las fallas y éxitos del proceso que podría interpretarse como la recopilación de aprendizaje y el conocimiento que generó la acción para forjar un proceso evolutivo de la acción misma. Subirats et al. (2008, p. 23) denota que esta corriente persigue la solución de dos inquietudes: en primera instancia se refiere “al desarrollo de una metodología y de una caja de herramientas propia para la labor de evaluación” pues es importante conocer el proceso y catalogarlo de manera que esta experiencia pasada sirva como base de las futuras elecciones y decisiones cada vez más prosperas y elocuentes a las necesidades que pretende atender; también, atiende a la importancia de que sea ‘propia’, que responda a las características particulares de lo que se evalúa y en qué objetivos se enmarca esa evaluación de resultados. Y en segunda instancia

su foco es el “proceso de evaluación y en su ejecución en términos de mejora de la gestión pública y de influencia sobre el proceso de toma de decisiones” (2008, p.24). En conclusión, es posible reconocer que las corrientes anteriores, aunque hacia diferentes fines, todas enfocan sus estudios en cuestiones de conocimiento y en aplicación; ya sea para qué se hizo, cómo hacerlo o qué resultados dio, apuntan todas las corrientes a saber hacerlo lo mejor posible y aplicarlo de la misma manera.

**2.2.3.1 Ciclo de la política pública.** De esa misma imprecisión para definir qué es, se pasa por inseguridades sobre cómo se hace. El ciclo de las políticas públicas, como su nombre lo indica, es un proceso circular que cumple unas estaciones, etapas o momentos donde se vive un proceso evolutivo de la misma experiencia donde cada vez que se empieza, el paso final del ciclo brinda herramientas para un panorama menos complejo del inicio. Aguilar (Citando a Patterson, Davidson y Ripley, 1993, p. 22) determina el proceso que va desde la identificación de cualquiera que sea el problema, entre tantos que pueden ser, y que esto produce una agenda de gobierno que permitirá la formulación de la política para proceder a implementarla y posterior a los efectos de la política, desenlazar a evaluarla. No lo ve como un ciclo, pero sí plantea a los resultados de la evaluación como aprendizaje para las decisiones a tomar sobre qué vía tiene ahora la política. Otro punto de vista sobre el ciclo es una secuencia dividida en cinco fases: el surgimiento de los problemas, inclusión en la agenda, formulación del programa, implementación y evaluación de la política (Subirats et al., 2008, p. 43). Aunque se utiliza los mismos procesos, hay quienes lo ven como pasos estrictos a seguir y unos otros como el ruedo de una bola de nieve que va trayendo la ocasión para dar un paso adicional; como Muller dice “la representación secuencial de las políticas no debe utilizarse de manera mecánica. Deberán más bien imaginarse a las políticas públicas como un flujo

continuo de decisiones y procedimientos a los que tratamos de dar un sentido” (citado en Subirats et al., 2008, p. 42).

La posibilidad de que la política pública tenga marcha será porque en la sociedad se haya visto un *problema* que ha venido sucediendo y necesita una solución o ajuste. El problema es notado cuando la brecha entre lo que es y lo que debe ser es notoria, además de cuando esa tergiversada realidad afecta a una población común. Un problema público “es una oportunidad de mejora, pues aplicando una política pública conseguiremos pasar de una situación donde pasaban cosas que no nos gustaban a una situación que es mejor en lo que estábamos antes” (Subirats, 2014). Por pequeño que sea el ajuste del problema siempre será solución porque brinda un panorama mejor que en el que se estaba. Además, debe tenerse en cuenta que esta situación tenga una viabilidad para poder mejorarlo, es decir que se pueda catalogar como problema público es a causa de que se podrán tomar las medidas para darle fin al mismo. La identificación del problema, siendo la primera ficha para construir la política, será decisivo para el éxito de toda la secuencia restante la definición correcta y exacta de la situación, por tanto, en este paso es necesario la exactitud y el detalle para enfocar todo lo que esté causando la problemática, como “la delimitación del perímetro del problema público a resolver así como la identificación por parte de los actores públicos, de las causas probables de éste y de las formas de intervención previstas” (Subirats et al., 2008, p. 114).

La *inclusión en la agenda* es la determinación de las prioridades con respecto a las infinitas demandas sociales que recibe el Estado como ‘ventanilla’, pues no todo se puede atender de inmediato a causa de la diferencia entre las necesidades y la capacidad de acción estatal; y porque no todo no todo corresponde a la verdadera definición del problema, ya que la percepción humana subjetiva lo que puede o no serlo a causa de las creencias y los valores (Elder & Cobb, 1993). La inclusión en la agenda puede ser vista como una cuestión inherente para llevar a cabo la política;



es como la depuración de lo que puede ser catalogado como problema público según lo dicho por Subirats, pues superar este filtro es aceptar que sí hay insatisfacción en un colectivo y que sí tiene una solución operativa. Igualmente, Aguilar (1993, p. 51) opina que “colocar una cuestión en la agenda significa implícita o explícitamente ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y, sobre todo, tratable para el gobierno”. Para hacer de la formación de la agenda un mecanismo que aterrice el problema se pueden tener en cuenta unas variables (Elder & Cobb, 1993): las personas, los problemas, las soluciones y las oportunidades de elección. Estos elementos son relevantes porque a partir de sus diferentes vinculaciones se pueden observar las distintas decisiones que se podrían tomar. La agenda pública es el privilegio de pocos problemas para ser resueltos y eliminados.

El siguiente paso por realizar en el ciclo es el *diseño y formulación* de la política, en el cual se detalla el ‘cómo’ será resuelto dicho problema. El detalle de este ‘cómo’ se realiza a partir de “las bases jurídicas que sustentan los objetivos, los instrumentos de intervención y las modalidades operativas de la acción pública” (Subirats et al., 2008, p. 149) esto con el objetivo de asegurar un enlace entre las autoridades competentes para solucionar el problema y el grupo objetivo de dicha política, es decir, la garantía de unos esfuerzos públicos encaminados a dar una solución definitiva a aquello que acompleja a un colectivo. Esta primordial parte que es el objetivo de la política define aquel “estado que se considera satisfactorio (...) y que se pretende alcanzar a través de la solución adoptada” (Subirats et al., 2008, p. 152), o sea, la política pública en cuestión. El proceder de dicha intervención debe hacerse “respetando ciertas formas específicas de interacción, tanto entre ellos como en su trato con los grupos-objetivo ...” (Subirats et al., 2008, p. 159), tales como, las disposiciones institucionales que, son los principios del Estado, y recursos administrativos concernientes según los objetivos, el capital y las autoridades involucradas; adicional a ello,

instrumentos de comunicación interna y externa que respeten la transparencia del proceso (*ibidem*). Junto a ello, “la elección de los instrumentos [de intervención] depende en gran medida de la modalidad de intervención seleccionada (por ejemplo, prestaciones directivas, incentivos, prohibiciones o autorizaciones, medidas de redistribución, mecanismos de persuasión, creaciones de estructuras sociales u organizacionales, entre otros)” (Subirats et al., 2008, p. 154) sin embargo, lo que sí es seguro, es la necesidad de una base jurídica concreta y específica ya sea que la política requiera de instrumentos exacto o imprecisos para proceder (Subirats et al., 2008). Finalmente, los elementos evaluativos son requerimientos que se plantean conforme a los objetivos planteados y tienen como fin analizar la aplicabilidad de la política y el impacto de la misma. Estos elementos de evaluación son diseñados paralelamente a la política pues, su función medible es lo que presenta si el ‘cómo’ fue realizados según lo planteado en el papel, ya sea que se trate de los actores, recursos, fines, grupos objetivos, o cualquiera de los elementos incluidos en su desarrollo (Subirats et al., 2008).

La etapa de *implementación* es definida, según Subirats et al. (2008), como “el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública”; no obstante, hace la claridad de que el concepto de implementación es variable en su extensión según la interpretación de cada país o gobierno sobre todo aquello que involucre la implementación. Principalmente, expone cuál es la etapa exacta en la que se debe situar todo aquel proceso jurídico y legislativo, que es para la política pública como “las reglas del juego que distribuyen las posiciones y los recursos de los diferentes actores involucrados en el juego de la implementación” (Subirats et al., 2008, p. 181) pero que aun, no se ha empezado a ‘jugar’. Por lo tanto, las reglas de juego no hacen parte de la implementación, sino que formula el espacio en detalle sobre cómo se puede jugar. Todo lo que trata sobre esta etapa del ciclo son las

acciones y hechos que llevan a cabo lo acordado de manera interna en la política y es el momento principal de interacción entre actores y beneficiarios en el camino a lograr el objetivo.

La manera en cómo se van a llevar a cabo dichas actuaciones (etapa de diseño y formulación) son estipuladas dentro del margen del plan de acción, lo cual es “considerad[o] como necesari[o] para la producción coordinada y puntual de productos, servicios o prestaciones administrativas” (Subirats et al., 2008, p. 188); son estos planes de acción la conexión entre los resultados de la etapa de diseño y formulación y el desarrollo inicial, de manera acertada, de la etapa de implementación. Los actos de implementación pueden ser informales o formales, separados en tiempo si son iniciales, intermedios o finales; son definidos en detalle, por ejemplo, qué actor lo hace, con qué recursos, hacia qué grupo-objetivo, en qué espacio y tiempo, bajo qué estándares y finalmente qué busca conseguir. Todos estos actos estipulados deben responder a una coherencia que apunte y respete el objetivo estipulado de la política y que, de la misma manera, considere un contexto social con problemas públicos adicionales que pueden estar siendo solucionados por otras políticas públicas y una coordinación con ese mismo entorno.

Como etapa final del ciclo está la *evaluación* de la política pública en la cual se busca “identificar si los grupos-objetivo seleccionados modificaron efectivamente su conducta” (Subirats et al., 2008, p. 207) y aún también, si dicha transformación en los grupos objetivos es a causa de los elementos implementados desde la política. Subirats et al. Aclara, de igual manera, la diferencia entre ‘evaluar el cumplimiento de los hechos realizados con base en la política’ a ‘evaluar los resultados reales generados en los grupos-objetivo a partir de la política’ (2008: 208) y; asimismo, resalta la importancia de comparar los hechos realizados junto a los impactos para lograr entender las fallas durante la formulación e implementación, “ya que los resultados deficitarios de una política con frecuencia pueden imputarse a outputs no previstos o impactos no

producidos o insuficientes” (Subirats et al., 2008, p. 211). Otro elemento importante a la hora de realizar la *evaluación* es la determinación asertiva de los objetivos en coherencia con los hechos específicos que se plantearon, y lo que mejor convenga para su valoración, ya sea un análisis cuantitativo, cualitativo o de ambos tipos (Subirats et al., 2008, p. 212).

De manera detallada se puede evaluar una Política Pública por medio de cinco criterios: primeramente, la *efectividad*, con la cual se “mide el grado de adecuación entre los objetivos normativos de una política y el comportamiento real de los grupos-objetivo” por medio de una “comparación del tipo debería ser/es,” (Subirats et al., 2008, p. 215) o lo que es lo mismo, bajo el segundo criterio, la *eficacia* la cual evalúa “la relación entre los efectos esperados de una política y los que efectivamente se dan en la realidad social”; la *eficiencia en la asignación de recursos* se logra evaluar por “la relación entre los costes y los beneficios de una política pública” (Subirats et al., 2008, p. 219), es decir, “saber si se hubieran podido alcanzar los mismos efectos con menos recursos o si, con los mismos recursos, se podría alcanzar un mejor nivel de realización de los objetivos” (*ibidem*); asimismo, la *eficiencia productiva* “juzga la eficiencia de los procesos administrativos de la implementación” (Subirats et al., 2008, p. 221) y; finalmente, la *pertinencia* evalúa si “los objetivos que se formulan de manera explícita o implícita en el programa político-administrativo (...) se adaptan a la naturaleza y a la distribución temporal y socio espacial del problema que dicha política pretende resolver” (Subirats et al., 2008, p. 220).

### 3. Método

Este trabajo es una investigación tipo cualitativa de investigación documental puesto que, la naturaleza de ésta es concentrar la mayor cantidad de información relevante sobre el tema en cuestión, con el fin de depurarlo, organizarlo, hacer más sencillo su aprendizaje y las próximas

tomas de decisiones, tal como es considerado por Solís Hernández (en Peña & Pirela, 2007). Las fuentes de información secundarias usadas fueron libros impresos y digitales, artículos científicos publicados en revistas indexadas, páginas de internet, bases de datos, investigaciones organizacionales, conferencias investigativas, boletines oficiales, y documentos formales de programas políticos, específicamente de políticas públicas, diseñadas durante el periodo 2012-2019 para la implementación en el Área Metropolitana de Bucaramanga.

Más puntualmente, como conclusión de múltiples definiciones teóricas sobre el concepto de *investigación documental* y sus fines, Peña & Pirela (2007, p. 59) centralizan que El análisis documental constituye un proceso ideado por el individuo como medio para organizar y representar el conocimiento registrado en los documentos, cuyo índice de producción excede sus posibilidades de lectura y captura. La acción de este proceso se centra en el análisis y síntesis de los datos plasmados en dichos soportes mediante la aplicación de lineamientos o normativas de tipo lingüístico; a través de las cuales se extrae el contenido sustantivo que puede corresponder a un término concreto o a conjuntos de ellos tomados aisladamente, o reunidos en construcciones discursivas. Por consiguiente, su finalidad es facilitar la aproximación cognitiva del sujeto al contenido de las fuentes de información.

Los pasos que se realizaron para abordar cada uno de los objetivos fueron, primeramente, bajo una revisión temática la cual permitió “llevar a cabo un estudio del contenido manifiesto y posteriormente latente aplicado a diferentes tópicos y temas” (Díaz, 2018) que, permitió explicar los diferentes vínculos teóricos de la investigación para la generación de desarrollo económico. La revisión temática, según Díaz (2018, p. 56) se puede realizar de manera deductiva o inductiva según favorezca a la investigación; que, para este caso, y siendo el paso siguiente, fue de manera inductiva la cual es caracterizada por “una construcción de categorías emergentes desde el

contenido, y que, por tanto, se podrían inferir”, esto “con el objetivo de crear criterios de definición, las cuales se van deduciendo sistemáticamente hasta lograr una categoría central” (citando a Andréu). Esto con el propósito de “la identificación y la transformación de los documentos en productos que faciliten la consulta de los originales en aras del control documental y con el objetivo último de servicio a la comunidad científica”, como es enseñado por García (1984).

Ahora bien, los criterios de inclusión que se tuvieron para seleccionar los documentos que conforman el corpus teórico son todas las políticas públicas registradas en documentos Conpes por parte de los municipios que conforman el AMB. Seguido a ello y de acuerdo con la teoría registrada en apartados anteriores es necesario analizar de estas políticas públicas todos sus elementos los cuales se detallan en el ciclo de la política y a su vez, en puntos determinantes para el cumplimiento de cada fase del ciclo (véase tabla 1).

**Tabla 1.** *Categorías inductivas para la sistematización de la información.*

<b>FASE DEL CICLO</b>	<b>PUNTOS DETERMINANTES PARA SU CUMPLIMIENTO</b>
<b>Problema</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Contexto</li> <li>➤ Antecedentes de políticas y programas públicos</li> <li>➤ Identificación del problema</li> </ul>
<b>Diseño y formulación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Objetivos</li> <li>➤ Base jurídica</li> <li>➤ Actores y organismos involucrados</li> <li>➤ Presupuestos</li> </ul>
<b>Implementación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Responsables</li> <li>➤ Relación actores – beneficiarios</li> <li>➤ Destinación de presupuestos</li> </ul>
<b>Evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Efectividad</li> <li>➤ Eficacia</li> <li>➤ Eficiencia de los recursos</li> <li>➤ Eficiencia productiva</li> <li>➤ Pertinencia</li> </ul>

Nota: Adaptado de Subirats et al. (2008).

Una vez construida la matriz de unidades de análisis se procede a identificar cada una de ellas en cada una de las políticas públicas que son objeto de estudio, en esta etapa de análisis se construyó el inventario de política pública que está en el apéndice 1.

En un segundo apartado se pretende la caracterización socioeconómica de los municipios del AMB, para cumplir este objetivo se realizó una revisión de las variables que estén actualizadas y que brinden información relevante y de acuerdo al contexto de la temática de la investigación.

Inicialmente se da una mirada desde el valor agregado de la economía para la región, se revisaron variables que brinden información sobre el comportamiento económico de los municipios y de los sectores económicos, que son estas las que otorgan información para caracterizar económicamente el AMB.

Posteriormente es vital la recopilación de los datos sobre pobreza para los municipios, por lo que se tuvieron en cuenta las dos formas de medición que posee el DANE, una es la pobreza multidimensional con su Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en donde la pobreza se mira desde una diversas perspectivas y variables, la otra forma de pobreza a revisar es la monetaria, se determinará como es el comportamiento desde el punto de vista de los ingresos de los hogares.

De igual forma se comentó en relación con lo anterior, la perspectiva de desigualdad mediante el Coeficiente de Gini, el mercado laboral toma un punto importante y se revisó desde dos puntos de vista, el mercado de desempleados y la visión de trabajo infantil; las cifras de construcción por su dinámica son relevantes, así mismo en el apartado se comentará un aspecto sobre la tendencia entre las ciudades que estará marcando quizás la tendencia a futuro, por otro lado y en relación con las políticas públicas, se revisará un indicador sobre el desempeño municipal, este indicador dará un acercamiento a la forma en como los municipios actúan bajo ciertas variables como el manejo de los recursos y su ordenamiento territorial, así como la

transparencia de su gobierno. La importancia de esta selección de variables radica en la multidimensionalidad socioeconómica, lo que permite una mejor visión de los municipios y del área con respecto a las demás conurbaciones.

En este mismo capítulo se dará una breve revisión de los planes de desarrollo de los municipios para encontrar las diversas directrices de política pública y de visión de ordenamiento que tienen los municipios, esto dará una serie de ideas específicas de lo que los municipios pretenden conceptualizar en sus ejecuciones y proyectos.

Para la consecución del objetivo específico de la recopilación de políticas públicas se seleccionó información de las alcaldías municipales en la que se evidencia, con base al material recolectado, una contextualización, control y análisis sintetizado de la información, lo cual permite marcar un precedente en cuanto a la formulación, cumplimiento y conocimiento de las intervenciones públicas para la generación de desarrollo; igualmente, el inventario actuará como un medio de coacción que estimule el cumplimiento del ciclo de la política de manera exitosa y será útil tanto, para futuras gestiones públicas, como para la confianza que generará a la sociedad la transparencia y rendición de cuentas que son generados por esta herramienta. Por medio de la creación e implementación de este inventario de políticas públicas con información detallada y compendiosa se proporciona un contexto objetivo sobre el cual actuar efectiva y eficientemente; junto a la posibilidad de tener claridad sobre las acciones ya realizadas y usar este previo aprendizaje para que las decisiones futuras que se tomaran con respecto a problemas públicos y políticas para el desarrollo sean pertinentes.

Después de recopilar las diferentes políticas en el AMB, y a la luz de las diferentes teorías antes mencionadas, el inventario se construyó con referencia a las siguientes unidades de análisis:

(a) una inicial de información general referida al tipo de pronunciamiento de política, sector al que



corresponde, el enlace de publicación y el municipio que la formula; (b) problema a resolver con la política pública; y (c) las fases de diseño y formulación.

De manera sintética se presentan las fases de la investigación:

➤ Fase A: exploratorio - descriptivo

1. Exploración de referentes teóricos
2. Identificación de políticas públicas del AMB.
3. Analizar cada una de las políticas públicas para registrar en el inventario cada una de las partes del ciclo de política pública.
4. Elaborar un instrumento de recolección de información con base en cada una de las partes del ciclo de política pública.

\*La recolección de información se usa toda la población que en este caso son las políticas públicas emitidas por los municipios del AMB en el periodo de estudio.

➤ Fase B: Analítico y sintético

1. Análisis cualitativo de la información recolectada en el inventario de políticas públicas
2. Análisis de características económicas de los municipios del AMB para establecer ideas específicas de lo que los municipios pretenden conceptualizar en sus ejecuciones y proyectos, con apoyo de herramientas de diagnóstico

➤ Fase C: Propuesta

1. Diseño de un modelo inventario de políticas públicas para el AMB, con base en la metodología de inventarios de política pública.

#### **4. Realidad social y económica de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga**

Para la elaboración de este apartado se tuvo en cuenta la multidimensionalidad socioeconómica en las variables, tomando aspectos sobre la producción agregada, pobreza, desigualdad, mercado laboral, construcción, desempeño municipal.

En lo que respecta a la caracterización de las variables, algunos datos se encuentran a nivel municipal, por otro lado, otros no están caracterizados de esta manera, y lo que están disponibles están desactualizados, por este inconveniente, algunas variables se tomaran de manera conurbada, es decir, por Área Metropolitana como las presenta la fuente de datos, de esta manera se compara el AMB con demás áreas metropolitanas y algunas ciudades.

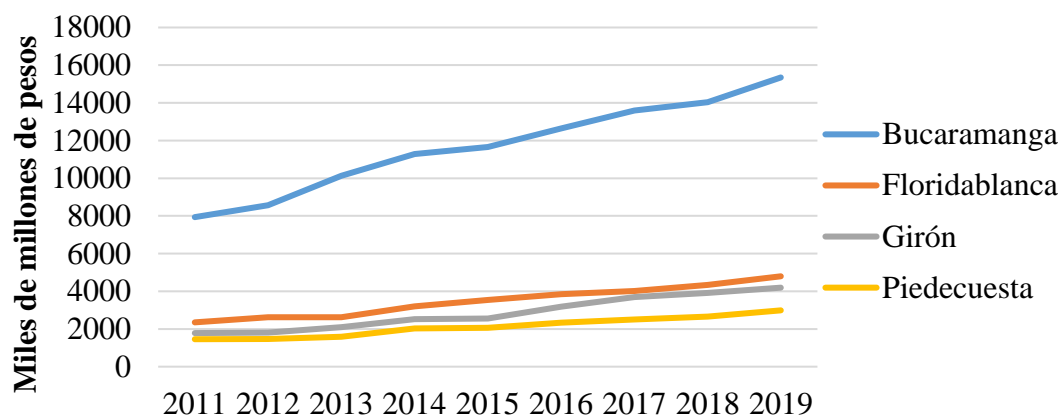
#### **4.1 Descripción de Variables**

##### ***4.1.1 Producción agregada***

Inicialmente se analizó el valor agregado por municipio y las actividades económicas principales por ciudad.

La Figura 1 muestra el comportamiento del valor agregado en miles de millones de pesos en términos corrientes para los 4 municipios del área, demostrando claramente que analizando desde el año 2011 hasta el 2019 Bucaramanga es la ciudad del área con mayor producción agregada en todos los años y con amplia diferencia, seguido de Floridablanca, Girón y por último Piedecuesta, el rendimiento para estos tres últimos municipios fue parejo, tanto en su valor agregado como en su tendencia en los últimos 10 años.

**Figura 1.** *Valor agregado por municipio 2011-2019*



Nota: Adaptado del DANE Cuentas Nacionales, 2021.

Como se había mencionado antes, es importante encontrar la composición de las actividades económicas en relación al valor agregado de los municipios, en este caso se analizaron los datos para el año más reciente (2019). La Tabla 2 muestra esas actividades económicas por municipio, arrojando que, con respecto a Bucaramanga, las actividades terciarias son las que mayor influencia en el valor agregado presentan en la ciudad. Es importante recordar que estas actividades contabilizan básicamente al sector servicios, el DANE incluye actividades como comercialización de servicios públicos, comercio sector automotriz, comunicaciones, actividades científicas, educativas, de salud, artísticas, recreación, alojamiento, actividades financieras, inmobiliarias y de seguros como las de mayor repercusión.

Para Floridablanca, Girón y Piedecuesta las actividades terciarias también ocupan la mayor importancia, la diferencia podría radicar en que proporcionalmente las actividades primarias<sup>3</sup> y secundarias<sup>4</sup> son más importantes con respecto a Bucaramanga.

**Tabla 2.** Valor agregado por actividades económicas

2019	Actividades primarias	Actividades secundarias	Actividades terciarias	Valor agregado	Peso relativo municipal en el
------	-----------------------	-------------------------	------------------------	----------------	-------------------------------

<sup>3</sup> El DANE incluye actividades de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca y explotación de minas y canteras.

<sup>4</sup> El DANE incluye actividades de industrias manufactureras y construcción.

					<b>valor agregado departamental (%)</b>
Bucaramanga	31	3331	11984	15346	26
Floridablanca	61	1122	3612	4795	8
Girón	729	1271	2193	4192	7
Piedecuesta	398	589	2001	2988	5

Nota: Adaptado del DANE Cuentas Nacionales, 2021.

Es importante resaltar de igual forma el peso relativo municipal en el valor agregado en el departamento, Bucaramanga representa el 26% del valor agregado en Santander, Floridablanca el 8%, Girón el 7% y Piedecuesta el 5%, lo que demuestra que Bucaramanga definitivamente presenta la mayor importancia en el área con respecto a la producción agregada.

#### **4.1.2 Pobreza**

Para el análisis de pobreza se tomaron como referencia dos mediciones, la primera es la pobreza multidimensional y la segunda la pobreza monetaria y monetaria extrema, se tomaron datos por área metropolitana.

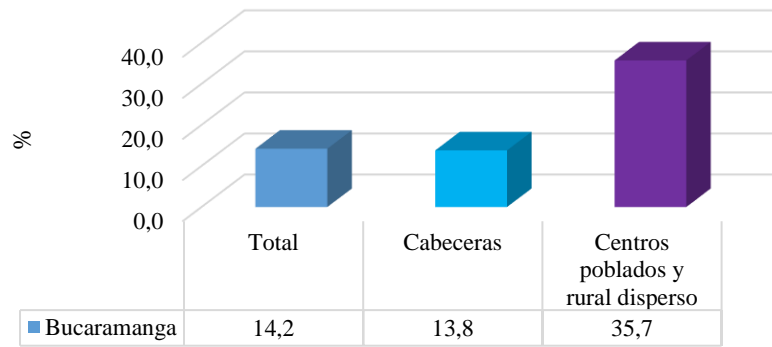
##### ***Pobreza multidimensional***

La pobreza multidimensional consiste en la medición de resultados de satisfacción o de igual forma de no privación que poseen las personas respecto a ciertas características que se consideran vitales como salud, educación, empleo, entre otras, como su nombre lo indica, la medición de la pobreza parte desde distintas dimensiones.

Analizando la pobreza multidimensional por ciudades y con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) del 2018 se encontraron los siguientes resultados:

- Bucaramanga. Su pobreza multidimensional para el año 2018 fue de 14,2%, desagregando por la cabecera arrojó un 13,8% y por centro poblado rural y disperso fue de 35,7%, mucho más alto. (ver Figura 2).

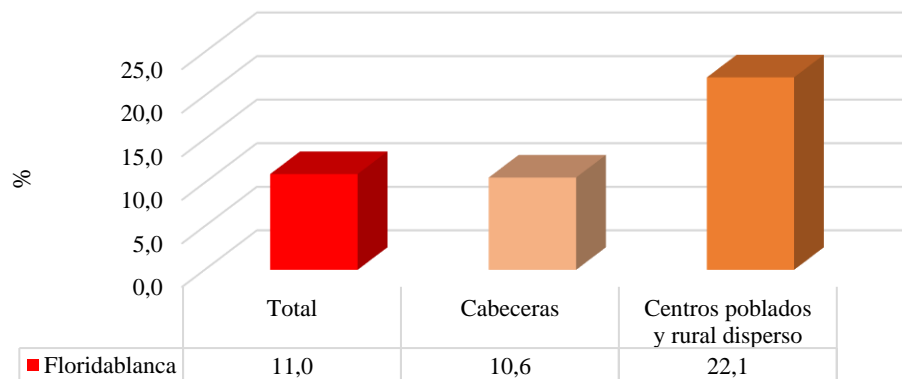
**Figura 2.** *Medición de pobreza multidimensional de Bucaramanga-2018*



Nota: Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV), 2018.

- **Floridablanca.** Las cifras para Floridablanca presentaron un mejor comportamiento, puesto que su pobreza multidimensional total fue de 11%, para la cabecera 10,6% y para el centro poblado y rural disperso fue de 22,1% (ver Figura 3).

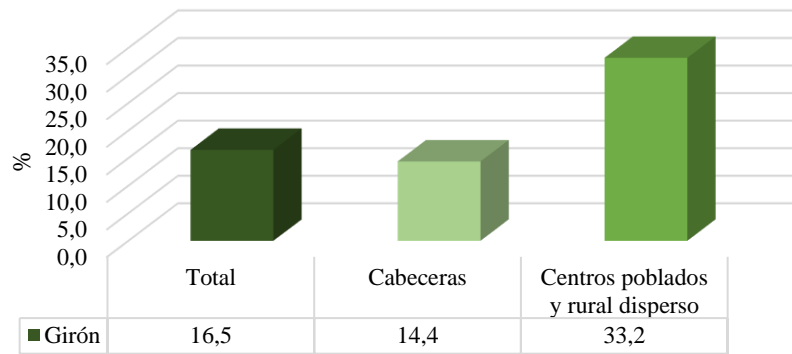
**Figura 3.** *Medición de pobreza multidimensional de Floridablanca-2018*



Nota: Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV), 2018.

- **Girón.** De los municipios del AMB, Girón fue la de mayor pobreza multidimensional, en total registró un valor de 16,5%, para la cabecera 14,4, % y para el centro poblado y rural disperso 33,2% (ver Figura 4).

**Figura 4.** *Medición de pobreza multidimensional de Floridablanca-2018*

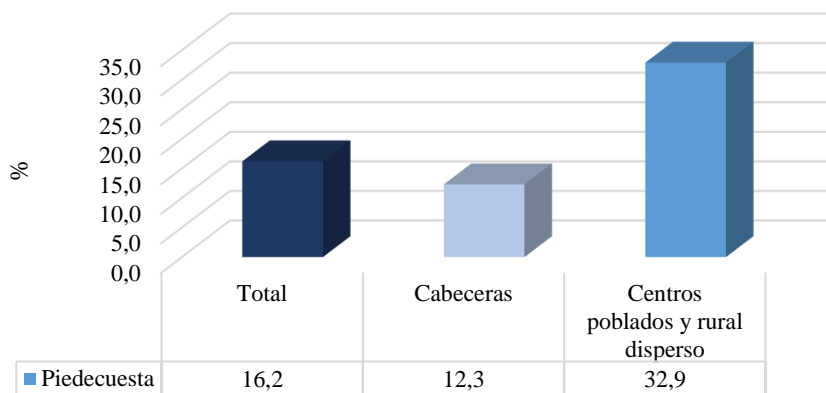


Nota: Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV), 2018.

- Piedecuesta. Para Piedecuesta la cifra de pobreza multidimensional fue de 16,2%, para la cabecera fue de 12,3% y para el centro poblado y rural disperso fue de 32,9% (ver Figura 5).

Con respecto a los comportamientos de la pobreza multidimensional es claro que Floridablanca a nivel total, centros poblados y a nivel de cabeceras, tuvo el mejor comportamiento, por otro lado, Girón el más bajo, sin embargo, tuvo menor pobreza multidimensional con respecto a Bucaramanga en relación a los centros poblados y rural disperso, con relación a Piedecuesta ocurrió el mismo caso.

**Figura 5.** *Medición de pobreza multidimensional de Girón-2018*



Nota: Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV), 2018.

Para una mejor visión de la pobreza multidimensional, la Tabla 3 muestra las privaciones por variable para cada municipio.

La tabla permite observar las privaciones que componen la elaboración de la pobreza multidimensional, para el DANE, existe pobreza si los hogares tienen un Índice de Pobreza Multidimensional igual o superior al 33% de las privaciones. Es evidente que el componente de la informalidad es la variable de mayor privación en las cuatro ciudades, cabe resaltar que en este caso existe privación del empleo formal, puesto que una persona se considera privada, si pertenece a un hogar que tiene, al menos, un ocupado sin afiliación a pensiones, en este caso entre el 70% y el 80% de los hogares lo presentan en el AMB. Otra variable con una contribución grande a la pobreza en las 4 ciudades fue la tasa de dependencia, la falta de aseguramiento en salud y el bajo logro educativo.

Con respecto a las variables de mejor comportamiento para las 4 ciudades sobresalen el nivel de analfabetismo, el material inadecuado de paredes exteriores, material inadecuado para pisos y el trabajo infantil.

**Tabla 3.** *Privaciones por variables de pobreza multidimensional*

<b>Privaciones por variable</b>	<b>Bucaramanga</b>	<b>Floridablanca</b>	<b>Girón</b>	<b>Piedecuesta</b>
Analfabetismo	4.8	4.2	6.3	6.1
Bajo logro educativo	32.7	30.7	41.9	40.3
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	1.9	1.9	2.1	2.2
Barreras de acceso a servicios de salud	4.1	3.2	3.0	5.6
Tasa de dependencia	25.4	22.9	26.5	25.8
Hacinamiento crítico	7.4	5.1	8.5	7.0
Inadecuada eliminación de excretas	4.2	2.4	6.0	2.7
Inasistencia escolar	2.8	2.3	3.9	3.1
Material inadecuado de paredes exteriores	1.5	1.1	1.1	0.3
Material inadecuado de pisos	0.7	0.6	1.3	1.2
Rezago escolar	10.8	12.4	14.9	14.3
Sin acceso a fuente de agua mejorada	5.1	3.3	12.5	8.9

Sin aseguramiento en salud	19.7	19.8	15.5	18.3
Trabajo infantil	0.6	0.6	0.8	1.0
Trabajo informal	77.5	76.3	79.2	79.7

Nota: Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV), 2018.

#### **4.1.3 Pobreza monetaria y monetaria extrema**

Esta forma de medir la pobreza no está ligada, como se vio anteriormente, a diferentes dimensiones de los hogares, en este caso se analiza el ingreso monetario de los hogares de acuerdo a unos parámetros establecidos. El DANE con la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) estableció que, para que un hogar esté en pobreza monetaria debe tener un ingreso de \$331.688 por persona, en el caso de un hogar de cuatro personas \$1.326.752; y para el caso de pobreza monetaria extrema este valor es de \$145.004 por persona, en el caso de un hogar de cuatro personas \$580.016, estos valores son para la línea de pobreza del año 2020.

La Tabla 4 compara la pobreza monetaria y monetaria extrema entre el AMB con las demás 13 áreas metropolitana. Se puede encontrar que desde el 2012 hasta 2016 la pobreza monetaria en el AMB estuvo por debajo al promedio de las trece áreas metropolitanas, del 2017 al 2020 estuvo por encima y para el 2020 con la pandemia podría decirse que impactó aún más en proporción a las demás áreas metropolitanas. Con relación a la pobreza extrema ocurre un caso similar, el AMB tuvo una pobreza extrema menor a las demás áreas entre los años 2012 y 2018, en 2019 aumentó y para 2020 aún más con la situación del COVID-19. En términos generales podría decirse que el comportamiento de la pobreza ha sido positivo a inicio de la década pasada, sin embargo, para los últimos años la superación de la pobreza ha tenido inconvenientes, al menos en términos monetarios.

**Tabla 4.** *Porcentaje de Pobreza monetaria y monetaria extrema 2012-2020*



	<i>Bucaramanga A.M.</i>		<i>13 ciudades y A.M.<sup>5</sup></i>	
	<b>Pobreza monetaria</b>	<b>Pobreza monetaria extrema</b>	<b>Pobreza monetaria</b>	<b>Pobreza monetaria extrema</b>
<b>2012</b>	23.4	2.1	30.2	4.7
<b>2013</b>	22.8	1.9	28	4.1
<b>2014</b>	20	1.6	26.1	3.7
<b>2015</b>	20.6	2.2	26.2	3.8
<b>2016</b>	25.9	2.2	27	4.1
<b>2017</b>	27.5	2.6	27.2	3.7
<b>2018</b>	29.8	3.1	26.7	3.9
<b>2019</b>	31.4	4.6	27.6	4.3
<b>2020</b>	46.1	16.4	39.9	12.8

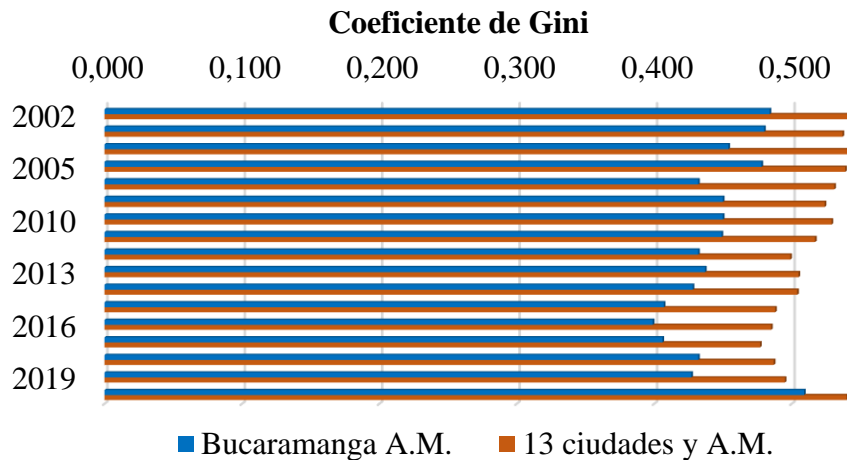
Nota: Adaptado de DANE – GEIH 2012-2020.

#### **4.1.4 Desigualdad**

Para la medición de la desigualdad es utilizado el Coeficiente de Gini, este indicador es especial para medir la concentración de los ingresos en un periodo específico. Es importante comentar que este indicador tiene un rango entre 0 y 1, donde 0 es perfecta distribución y/o igualdad, y el 1 significa perfecta desigualdad.

El DANE presenta datos del Coeficiente de Gini por áreas metropolitanas desde el 2002 hasta 2020. En la Figura 6 se puede observar que el AMB presenta una menor desigualdad que el promedio de las demás áreas metropolitanas, si se realiza un promedio entre el periodo seleccionado el Gini es de 0,44 y el promedio de las demás áreas metropolitanas es de 0,51, dejando un buen indicador para el AMB con respecto a las demás áreas urbanas.

<sup>5</sup> Las 13 ciudades y A.M. son Barranquilla A.M., Bogotá, Bucaramanga A.M., Cali A.M., Cartagena, Cúcuta A.M., Ibagué, Manizales A.M., Medellín A.M., Montería, Pasto, Pereira A.M. y Villavicencio.

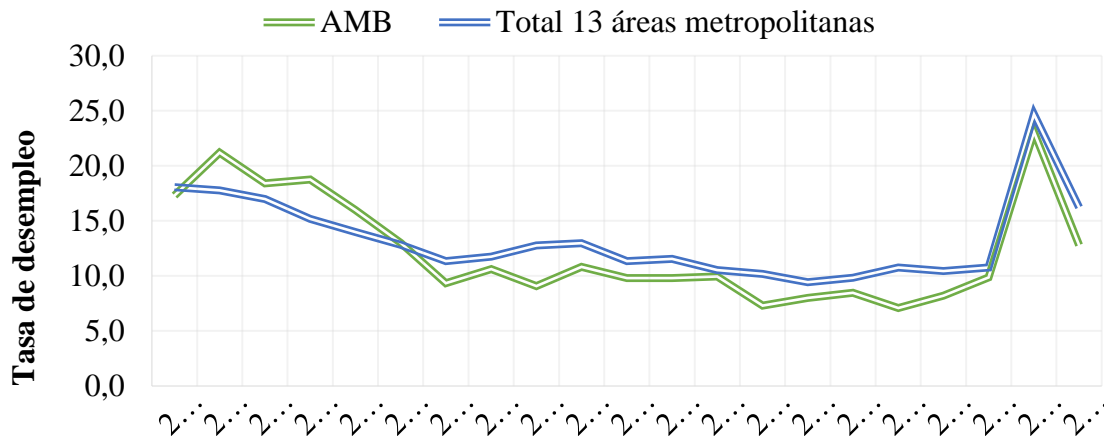
**Figura 6.** *Coeficiente de Gini 2002 - 2020*

Nota: Adaptado del DANE – GEIH 2020.

#### ***4.1.5 Mercado laboral***

En lo que respecta al mercado laboral se procedió al análisis de dos aspectos importantes, el primero es la Tasa de Desempleo y el segundo el trabajo infantil desglosado en dos aspectos.

Inicialmente la tasa de desempleo está registrada en el DANE por áreas metropolitanas, se analizó el comportamiento del AMB con respecto a las demás áreas urbanas y se utilizaron datos del trimestre de mayo-julio para evitar la estacionalidad de los datos y que la comparación fuera más acorde a la coyuntura de los años de estudio. En este caso se tomaron datos desde 2001 hasta 2021, como se había mencionado anteriormente, para el periodo entre mayo y julio para esos años.

**Figura 7.** Tasa de desempleo 2001-2021

Nota: Adaptado del DANE-GEIH 2021.

Como lo muestra la Figura 7, la tasa de desempleo para el AMB durante los 20 años de estudio fue positiva a nivel general, sin embargo, en los primeros 5 años de estudio el desempleo en el AMB fue mayor al promedio de todas las áreas urbanas, a partir del 2007 la tasa fue menor con respecto a las otras áreas. Para 2020 se puede observar un pico de desempleo importante, naturalmente generado por los efectos de la pandemia, sin embargo, la tasa siguió menor con respecto a las demás áreas metropolitanas.

#### 4.1.6 Trabajo infantil

Para este apartado se analizaron dos indicadores específicos, la Tasa de Trabajo Infantil (TTI) y la Tasa de Trabajo Infantil Ampliada por oficios del Hogar (TTIA). La TTI el DANE la define como la relación porcentual de los niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años que trabajan con respecto a la población total en este grupo de edad. La TTIA el DANE la sustenta como la relación porcentual entre la población de 5 a 17 años que trabaja, más la que no trabaja y reporta

que se dedica por 15 horas y más a oficios del hogar con respecto a la población total en este grupo de edad.

La Tabla 5 muestra que el trabajo infantil, existen dos caras, con respecto al TTI el rendimiento no es bueno, pues en todos los trimestres de estudio la tasa del AMB es mayor con respecto a las áreas metropolitanas, sin embargo, con la TTIA las tasas son algo más alentadoras, pues solo en 2012-2013 y 2018 la tasa fue mayor en el AMB.

**Tabla 5.** *TTI y TTIA para el AMB y áreas metropolitanas*

	Bucaramanga AM		13 ciudades y áreas metropolitanas	
	TTI	TTIA	TTI	TTIA
<b>IV - 2012</b>	9.3	11.6	7.0	11.0
<b>IV - 2013</b>	6.2	10.2	6.0	9.4
<b>IV - 2014</b>	6.4	8.6	6.6	9.7
<b>IV - 2015</b>	5.5	8.1	5.6	9.1
<b>IV - 2016</b>	5.2	7.2	4.1	7.8
<b>IV - 2017</b>	4.5	6.4	3.1	6.3
<b>IV - 2018</b>	3.9	6.9	2.7	5.9
<b>IV - 2019</b>	3.5	5.6	2.7	6

Nota: Adaptado del DANE – GEIH.

#### **4.1.7 Construcción**

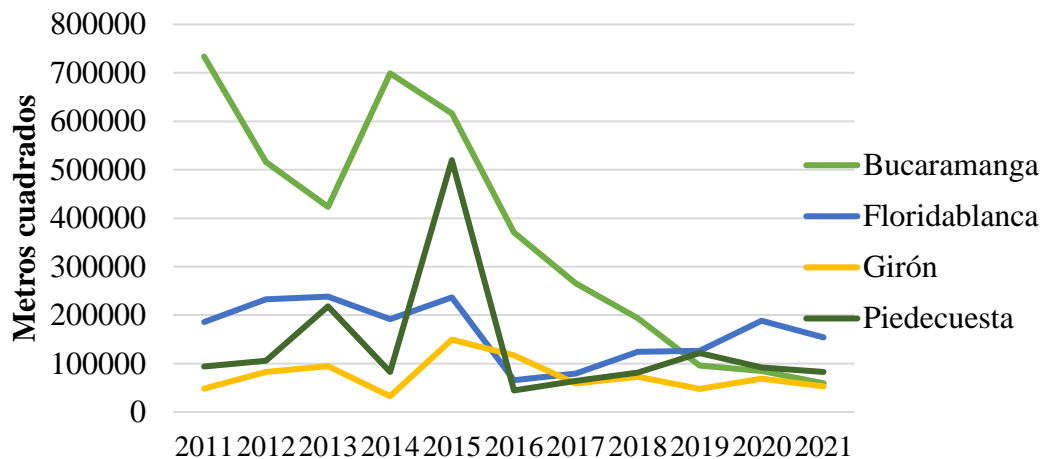
El sector de la construcción tuvo una dinámica interesante por lo que se analizaron las estadísticas de licencias de construcción de 2011 a 2021, para este análisis se utilizaron las licencias de construcción en metros cuadrados.

En la Figura 8 se puede observar que desde el año 2011 hasta el 2018, Bucaramanga fue la ciudad con mayor número de metros cuadrados obtenidos en licencias de construcción, sin embargo, para los últimos tres años la tendencia fue a la baja, ocupando la casilla 3 para 2021.

Floridablanca regularmente fue el segundo municipio con mayor número de licencias, no obstante, desde 2019 ocupa el primer puesto en el área metropolitana, lo que puede indicar que la

dinámica de la construcción está migrando hacia el sur del área y relegando un poco a Bucaramanga. Con respecto a Piedecuesta su rendimiento fue algo más volátil, en el año 2015 tuvo un pico importante en construcción, luego volvió a descender y en los últimos años su rendimiento es constante; en relación a Girón sigue siendo el municipio del área con menor número de licencias de construcción.

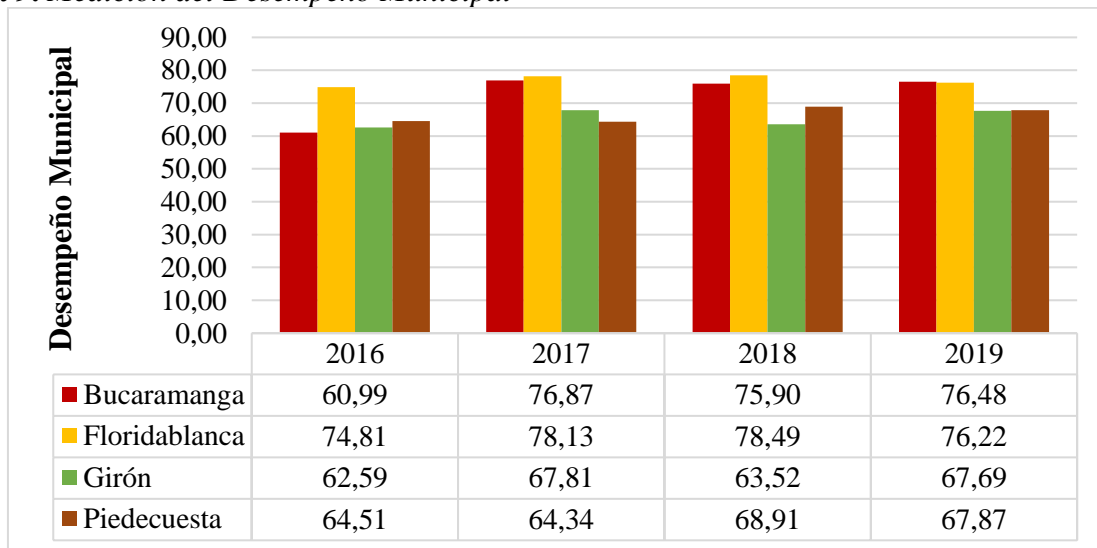
**Figura 8.** *Licencias de construcción en metros cuadrados*



Nota: Adaptado del DANE-ELIC 2021.

#### **4.1.8 Desempeño municipal**

La Medición del Desempeño Municipal (MDM) es elaborada desde el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y su objetivo es medir y comparar el desempeño municipal entendido como la gestión de las Entidades Territoriales y la obtención de resultados de desarrollo teniendo en cuenta las capacidades iniciales de los municipios esto para incentivar la inversión orientada a resultados y como instrumento para el diseño de políticas dirigidas al fortalecimiento de capacidades y al cierre de brechas territoriales. Los puntajes del indicador van de 0 a 100 y se encuentran ponderados de acuerdo a las distintas dimensiones que lo componen. La Figura 9 permite identificar el comportamiento del desempeño municipal para los municipios del AMB.

**Figura 9. Medición del Desempeño Municipal**

Nota: Adaptado del DNP – MDM.

Se puede observar que, a nivel general, Floridablanca y Bucaramanga poseen el mejor desempeño municipal, así mismo una pequeña tendencia de Girón lo vislumbra como el municipio con menor desempeño municipal. Para tener una idea más a fondo de la composición del indicador, es importante comentar las variables más importantes, éstas son la movilización de recursos, la ejecución de recursos, el ordenamiento territorial, gobierno abierto y transparencia, educación, salud, servicios y seguridad.

## 4.2 Descripción por municipios

### 4.2.1 Girón

De acuerdo con un estudio hecho por el Programa de las Naciones Unidas - PNUD en colaboración con el Ministerio de Trabajo y la Red de Observatorios Regionales de Mercado de Trabajo – ORMET (2013), determinan el perfil productivo del municipio conforme a sus características integrales. Entre estas están sus riquezas ambientales: Los suelos son de diversos

tipos; en la zona rural los suelos de producción son usados para actividades agroforestales, silvoagrícolas, silvopastoril, agropecuarias y de recreación que la vuelven una zona potencialmente productiva. Esta producción agrícola ha sido transformada con el pasar del tiempo pues, de ser su producto principal el tabaco, actualmente la producción de la tierra se concentra en productos cítricos como el maracuyá, limón Tahití y piña. Sin embargo, las condiciones deficitarias técnicas y tecnológicas de los productores como el elevado precio de los insumos causa una producción artesanal que aumenta el costo de la labor y, en consecuencia, no les permite competir con el mercado local, regional y nacional. En la zona urbana usada mayormente para labores comerciales, espacios residenciales y equipamiento general del municipio (p. 14) que, también por el inadecuado uso de las tipologías del suelo han originado catástrofes naturales en varias oportunidades.

La población gironesa, en la última proyección oficial de la alcaldía en el 2016 era de 185.314 pobladores (Alcaldía de Girón, 2016) y ha venido en aumento en comparación con décadas atrás; en cuanto a su distribución demográfica, es mayor en el rango de edad de 10 a 24 años, lo cual, a pesar del aumento de la población con el paso de los años, esto ha seguido constante en los mismos rangos de edades (MinTrabajo, et. al, 2013). La tasa de natalidad ha disminuido, mientras que la tasa de envejecimiento ha ido en aumento y una peculiaridad de lo anterior es que la tasa de dependencia ha disminuido lo cual, es positivo, debido a la cantidad de población económicamente activa que esto significa en el municipio y, de la misma manera, la distribución del capital per cápita obtenido; a pesar de ello, es negativo visto desde las problemáticas que esto causa en paralelo como, el trabajo infantil y la falta de atención familiar en la parte monetaria a la población de la tercera edad.

El cacao es también potencial producto del municipio por las condiciones ambientales y el tipo de suelo de Santander, y teniendo en cuenta, igualmente, que la diversificación del producto es posible en dulces, chocolates, productos de belleza y productos farmacéuticos.

En el ámbito político, los programas de acción de los gobiernos de turno 2012-2015 y 2016-2019 de Girón han sido bajo el slogan de “Construyo Mi ciudad” y “Girón: Somos Tejido Social”, respectivamente. El primer periodo investigado consta de cinco ejes estratégicos en el que dividió sus prioritarias rutas de acción. El primer eje sobre *Productividad y Competitividad* para la Prosperidad propone incrementar estos factores con el objetivo de disminuir la pobreza, el desempleo y aumentar la calidad de vida de los pobladores a través de la atención y provisión en educación, salud, recreación, cultura y deporte, justicia, seguridad social, apoyo a las pymes del municipio, medio ambiente y recursos naturales, ruralidad y servicios públicos. El segundo eje fue la proposición del *Turismo* como fortaleza económica municipal y alternativa de desarrollo para la comunidad, de manera que se pueda conocer el panorama del sector en el territorio y desarrollar sus fortalezas como vías de competitividad para convertir este sector en el potencial líder de la economía.

El tercer eje nombrado *Girón Humano, Social y Equitativo* visiona formular estrategias y políticas que no permitan la violación de los derechos humanos que protegen a la sociedad, la economía y la cultura local por medio de programas para combatir la pobreza, proteger la infancia y adolescencia y la población víctima. *Girón Participativo y Eficiente* es la cuarta línea de trabajo la cual buscaba desarrollar una política con el objetivo de involucrar a la sociedad en la toma de decisiones públicas que competen su opinión y aporte. Y finalmente, el eje de la *Inclusión* con el que se busca convertir las desigualdades sociales y oportunidades entre los diferentes grupos sociales focalizando la equidad de género, las comunidades étnicas y el adulto mayor.



A través de este plan de desarrollo sólo se promete una política pública para la mujer que, de todas formas, no se tiene evidencias de ser cumplida. Este plan de desarrollo, por el contrario, a los demás, tiene la característica de tener como metas la construcción e implementación de programas, planes y proyectos sobre temáticas específicas que no se detallan a mayor medida.

En el caso del segundo periodo de gobierno analizado, el plan de desarrollo se desenvuelve bajo cinco componentes programáticos. El primero de ellos es la *Modernización de la Gestión Pública y Buen Gobierno* el cual, trata sobre el perfeccionamiento de los recursos, tanto humanos como procesos y procedimientos ya sean centralizados o descentralizados por medio del afianzamiento de finanzas del municipio, de las rentas y recuperación de la cartera con el propósito de poder responder a las necesidades de inversión o gestión de proyectos del municipio. También apunta a modernizar la infraestructura por una funcional y asequible, con adecuadas dotaciones de equipos, maquinarias y edificaciones que sea acorde al buen uso de la administración y la organización pública. El segundo eje es *Tejido Social y Económico para el Desarrollo Humano* que busca el trabajo mancomunado de las dependencias involucradas de la administración municipal para generar alternativas de solución viables y sostenibles que promueva una oportuna oferta para toda la población en materia de educación, salud, recreación y deporte, arte y cultura. Además, de pretender dar inclusión y atención prioritaria a todos los grupos que pueden tener puntos de vulnerabilidad como los discapacitados, menores, población de la tercera edad, víctimas de conflicto, desplazados, familias en pobreza extrema, población étnica y comunidad LGBTI.

*Infraestructura para el Desarrollo y Prosperidad* es el tercer componente que, a su vez se basa en cuatro focos de atención: infraestructura con nuevos desarrollos urbanísticos del municipio y mejorar como ampliar la red vial municipal, urbano y rural; vivienda digna que pretende reducir el déficit habitacional de familias en estado de vulnerabilidad junto con la ampliación de la

prestación de servicios públicos para todos los gironeses. Conectividad digital ampliada y fortalecida; y movilidad eficiente y confiable. El cuarto componente es *Seguridad y Convivencia Ciudadana* acomete disfrutar de un ambiente seguro y pacífico por medio de la prevención de delitos, el aumento de pie de fuerza, mejora infraestructura tecnológica para la policía que acerque la fuerza pública hacia el beneficio de la comunidad; junto a la protección a niños, niñas, adolescentes y mujeres; y la activa participación comunitaria que potencialice nuevos liderazgos entre las comunidades con aportes efectivos a la misma. Como última etapa está la *Gestión Ambiental y Ordenamiento del Territorio* por medio de preservación y conservación de los recursos naturales existentes, gestión integral de los recursos hídricos y sólidas, preservación de la fauna y la flora integrada a los nuevos desarrollos urbanísticos del municipio. Y a través de la actualización del Plan de Ordenamiento Territorial -POT acorde a las necesidades de movilidad, saneamiento, construcción, mejoramiento de equipos, espacios públicos y disponibilidad del suelo actual y potencial.

La mayoría de las políticas públicas planteadas para Girón durante este periodo corresponden al componente de *Tejido Social y Económico para el Desarrollo Humano* dentro de la estrategia de competitividad. Las políticas planeadas fueron: de salud mental de la cual no se encuentra registro de haberse realizado; de primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar que sí se llevó a cabo por el Acuerdo 101 de 2019 y responde a la coyuntura de los compromisos nacionales sobre la protección y atención a los menores. Política de juventud por medio del Acuerdo 090 del 2019 que busca atender de manera participativa las necesidades con la que viven los jóvenes; política de mujer y equidad de género de la cual no se encuentra registro en la Administración Municipal; PP del adulto mayor llevada a cabo en el Acuerdo 102 del 2019; y PP de discapacidad formulada con el objetivo de disminuir las brechas

sociales con inclusión de atención y oportunidades. De todas las anteriores políticas fueron diseñadas en finales del 2019 por lo que, aún no tienen informes de seguimiento y evaluación; solamente una de ellas permite conocer la evaluación de implementación por cumplimiento del tiempo.

#### ***4.2.2 Piedecuesta***

Piedecuesta tiene características meritorias que, correctamente usadas pueden potencializar el municipio, e incluso el AMB. Un estudio hecho por el PNUD en colaboración del Ministerio de Trabajo y la Red Ormet (2015), presenta sus diversas características. Socialmente, la división demográfica para el año 2012, era 48,68% de población masculina y 51,32% femenina. La concentración de la población se encuentre entre las edades 0 y 25 años que, a pesar del aumento poblacional, en comparación con décadas atrás, se mantiene constante la mayoría poblacional en el mismo rango a pesar de que la tasa de natalidad ha ido en disminución. Otra observación importante es el aumento demográfico de las personas en el rango de 40 -59 años lo cual ha aumentado el índice de envejecimiento del municipio, también hubo un incremento de la población en edad de trabajar y económicamente activa por lo que la tasa de dependencia económica ha disminuido (DNP, 2015).

En materia ambiental, el suelo rural es usado para actividades de ecoturismo, producción agroforestal, avícola, silvicultura, agricultura, industrial, agropecuario y recreacional. Mientras el suelo urbano es utilizado para la comercialización, prestación de servicios, zonas residenciales y ambientales (MinTrabajo, et. al, 2015). Tiene diversidad de bosques en su zona de veredas que son usados para recreación pasiva, investigación controlada y reforestación con especies nativas, no obstante, están prohibidas las actividades agropecuarias, de minería, industriales, de caza y el loteo

de parcelaciones. El clima, en general, es tropical y tiene abundantes cuencas hidrográficas. Sin embargo, sufre un deterioro ambiental debido a la falta de estímulos para el control y cuidado de zonas de impacto ambiental, programas de reforestación, contaminación del cauce de las fuentes hídricas, actividades ilegales de las areneras, represamiento de ríos por mal manejo de residuos sólidos, quemas y contaminación de escombros.

En temas económicos, el municipio en zona rural desempeña siembras y producción de mora, café, hortalizas como cilantro, apio, tomate y habichuela, frutas como banano, naranja, papaya y mango. Otros cultivos son caña de azúcar y tabaco. El producto que genera mejores rendimientos es la mora con una representación del 54,4% de la producción total, seguido está la producción de tomate con 9,9% y la caña de azúcar con 8% del rendimiento productivo de Piedecuesta (Plan de desarrollo de Piedecuesta 2012-2015). La caña de azúcar es históricamente producida en el municipio y requiere de cuantiosa mano de obra, pero ha ido menguando debido a el uso del suelo potencialmente productivo para la construcción de urbanizaciones. El tabaco también era un cultivo representativo de Piedecuesta, pero el excesivo costo de los insumos requeridos para su siembra ha desincentivado su cultivo. En actividades pecuarias esta la avicultura, primeramente, luego la ganadería las cuales también se han visto detenidas por la expansión invasiva de las nuevas construcciones.

Las actividades urbanas son industria manufacturera, principalmente, junto a la elaboración de alimentos, confección de prendas de vestir y elaboración de productos de tabaco, cigarrillos finos y corrientes. La demanda de empleo de estas actividades es bastante, sin embargo, las garantías laborales no existen pues son empleos informales, sin respaldo en salud, pensión y seguridad social lo cual termina repercutiendo en la economía individual de la población y también, en las generaciones venideras. El sector construcción ha aumentado su productividad un

16% por la necesidad creciente de nuevas obras residenciales en el municipio. El comercio al por mayor y por menor es una de las actividades económicas de la urbe más fuerte, junto a la reparación de vehículos automotores y automotores (MinTrabajo, et. al, 2015). En el municipio existen varios centros de investigación y ciencia que podrían ser un potencial productivo de Piedecuesta con estudios en geología, suelos, petróleo, minerales y salud, entre otras ciencias. Al igual que la utilidad que puede tener el turismo pues, es considerado “un dinamizador de la economía piedecuestana por los diversos proyectos en el departamento que se generan a su alrededor” (MinTrabajo, et. al, 2015). Otra fortaleza productiva del municipio era la elaboración de panela, pues lo hacían *los trapiches* artesanalmente, hasta que la modernización de los procesos de esta producción los extinguió. Un punto determinante es aclarar que los rendimientos actuales de la economía son hechos por microempresas en un 98% de los casos, por tanto, es a una escala más limitada de utilidad.

El plan de desarrollo municipal para Piedecuesta por el periodo 2012-2015 lleva por lema “El contrato con la Gente” el cual se encuentra dividido bajo tres ejes estratégicos principales en los que determina los sectores focalizados, los resultados pretendidos y la manera en cómo se pueda cumplir su objetivo. El primero de ellos es *Transparencia para el Buen Gobierno*, el cual procura el fortalecimiento de la administración municipal que permita tener un sistema capaz de resolver y enfrentar las distintas situaciones que el municipio requiera con integralidad. El siguiente eje es *Participación y Cultura Ciudadana* el cual tiene como objetivo capacitar la intervención pública y la población tanto en el desarrollo de aportes públicos por parte de la ciudadanía (rural y urbana), como la sensibilidad comunitaria por parte de la administración municipal para que el trabajo unificado de ambas partes permita resultados positivos para el municipio en general. El ultimo eje es *Ciudad Sustentable* que se divide en sí mismo en 16 sectores

como educación, salud, vivienda, desarrollo rural, movilidad, transporte y vías, medio ambiente, justicia, orden público seguridad y convivencia, entre otros; los cuales apuntaban a atender todos los flancos de necesidades que la sociedad pueda tener.

Este periodo de administración presenta en su PDM una política pública de mejoramiento de los procesos de gestión dentro del eje *Transparencia para el Buen Gobierno* que no se llevó a cabo. También dictamina en el eje de *Ciudad Sustentable* políticas públicas de vivienda de interés social la cual tampoco se hizo realidad; política pública de discapacidad resuelta por el Acuerdo 020 de 2015 con el objeto de garantizar los derechos de la población con discapacidad, sus familiares y cuidadores; de infancia y adolescencia en el Acuerdo 004 de 2013. Las políticas públicas para el desarrollo integral de las mujeres y de la juventud fueron implementadas durante el periodo en cuestión, sin embargo, no aparecen como parte de las propuestas del plan de desarrollo.

El plan de desarrollo para el periodo siguiente (2016-2019) determinado como “Piedecuesta Mi Plan” está dividido en cuatro líneas de atención estratégicas connotadas cada una, según la extensión de los sectores competentes del municipio: Social, Económica, Institucional y Ambiental, en orden. El primer eje, *Piedecuesta mi Ciudad Social y Humana*, trata de brindar las condiciones de vida básicas como la educación, salud, agua potable y saneamiento básico, vivienda, deporte y recreación, cultura y atención a grupos vulnerables para el desarrollo integral de la comunidad de tal manera que, los piedecuestanos puedan potencializar sus capacidades para tomar correctas decisiones que beneficien a la sociedad. El segundo ítem, económico, *Piedecuesta mi Ciudad Justa y Productiva*, busca que la redistribución de las riquezas municipales y sus condiciones sean lo más equitativas posible de manera que todos tengan la oportunidad de contribuir al sector productivo y de conseguir o mejorar su soporte financiero. Los puntos para el

cumplimiento de este eje son: Promoción del desarrollo por medio del empleo, el turismo y las TIC's, Desarrollo agropecuario, Sector transporte, y Servicios públicos adicionales al Acueducto, Alcantarillado y Aseo.

*Piedecuesta Mi Ciudad Moderna y Segura* es el apartado institucional el cual está enfocado en brindar a la ciudadana la gobernanza acorde con el objetivo del sistema público que es servir a la comunidad; por lo anterior, es inherente saber que la transversalidad de este objetivo orienta tanto el control y análisis del desarrollo de las funciones de la administración municipal como la promesa de dotación apropiada a los funcionarios públicos para cumplir con este apartado. La sección ambiental, *Piedecuesta Mi Ciudad Sostenible*, busca darle importancia a un punto mundialmente clave para la sostenibilidad de la comunidad y la integración de hábitos como métodos de prevención frente a temas ambientales que pueden ser controlables. Está dividido en prevención y atención de desastres donde se contempla entender la realidad mundial y local para comprender las consecuencias que pueden traer los actos nocivos al ambiente y tomar acción correctiva para evitarlos o, atenderlos en caso de suceder; y Ambiente, que expresa “proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra y frenar la pérdida de diversidad biológica” (citado en Plan de Desarrollo 2016-2019) conforme se dicta en los Objetivos de Desarrollo Sostenible del Milenio.

Durante este periodo se habían propuesto políticas públicas de vivienda y asentamientos, de garantía de derechos para las personas LGBTI, turismo, trabajo decente y de libertad e igualdad religiosa de cultos que no se materializaron y; otras propuestas de políticas públicas de fortalecimiento familiar y de discapacidad de las cuales ya existe un acuerdo de política aprobado previamente, por lo cual se considera ineficiente replantearlas en esta administración. También, se

establece la construcción e implementación de la política pública de juventud que ya había sido acordada durante el periodo de gobierno anterior.

#### ***4.2.3 Floridablanca***

Floridablanca es considerado el corazón de Santander, tiene fortalezas de todo tipo que pueden ser potenciales competitivos territoriales. Ambientalmente, el municipio es característico por sus distintos pisos térmicos en el territorio, pues su clima varía entre ser cálido, templado o frío, considerado generalmente como cálido moderado con periodos de lluvia y de sequía. Consecuentemente, cuenta con diversidad de flora y fauna; en cuanto a lo primero hay diversidad de plantaciones silvestres como arbóreos, epifitos, arbustivos, bejucos, hierbas, hemiepífitas y parasitas. Y la fauna, varía según el tipo y forma de zonas verdes de la zona. El municipio también cuenta con un afluente hídrico desde río de Oro, río Frío y del río Lebrija.

Socialmente, la población Florideña es, según proyecciones demográficos del DANE (2014), era de 264.695 personas con una proporción del 96% en la zona urbana y sólo el 4% en la ruralidad. Su pirámide poblacional es más amplia entre las edades de 10-59 años siendo así, beneficioso para el desarrollo económico de la localidad debido a la amplia proporción de habitantes económicamente activos. El 53% de los habitantes son mujeres y el 47% hombres. La poca población presente en las zonas rurales se debe a las actualizaciones de macroproyectos y transformaciones territoriales en las zonas las cuales han generado, con esa movilización de habitantes, cambios en las actividades económicas a desarrollar, en los hábitos culturales y sociales, entre otras cosas.

Económicamente, el primer sector en el municipio está distribuido en los cultivos (EVA, 2018), principalmente, de tomate con un rendimiento para el año 2017 de 44%, habichuela (20%),



guanábana (12%), entre otros. La arveja, a pesar un producto históricamente cultivado, su rendimiento actual no es mayor del 2%, como también es el caso del café y el cacao. La naranja también es una fruta cultivada localmente, pero con un rendimiento menor. La avicultura es la actividad más representativa del sector pecuario, junto con la porcicultura los cuales tienen potencialidad para distribución departamental y exportación. Sin embargo, tiene debilidades como lo son el uso de alimentos de bajo costo que no tienen la misma calidad vitamínica para los animales generando así, productos con menor calidad; esto se debe a la manera artesanal de producción. Además, tienen un incorrecto uso de los residuos que afectan el medio ambiente. Es válido mencionar que los rendimientos del sector primario para la representación municipal son sólo el 1.37%

El sector industrial es representado en mayor proporción por la manufactura, la construcción que, presenta un incremento significativo de participación en los últimos años, y el transporte. El porcentaje de participación de este sector en la economía municipal es del 24.03%. Y finalmente, el sector servicios es el sector sobresaliente pues, sus actividades representan el 74.60% en la economía municipal. La actividad predominante es el comercio al por mayor y por menor, la cual lidera la generación de producto; luego de ella están las actividades de alojamiento y servicio de comida, actividades profesionales científicas y comunicaciones, las cuales poseen un viable rendimiento por la unicidad de su servicio y la gran demanda potencial que generaría la explotación focalizada de estas actividades.

El plan de gobierno determinado para el periodo 2012-2015 nombrado como 'Primero Floridablanca' se ejecuta por medio de tres ejes de desarrollo: El primer eje trata el desarrollo ambiental el cual busca avalar el cuidado ambiental conjunto al desarrollo social y económico de manera que se traten todas las diversas acciones que pueden perjudicar el ambiente. Este se divide

Medio Ambiente Natural y Ambiente Construido, en el que se busca recuperar y mantener el buen estado de ambos espacios igual de importante y útiles para el desarrollo territorial. El eje siguiente trata el *desarrollo social, cultural y económico* por medio de programas de promoción de la vivienda de interés social, de garantías de servicios varios como el deporte cultura, salud, entre otros; en paralelo, plantea dar apoyo y orden a aquellos aspectos que aporten al desarrollo empresarial, promoción y protección del empleo, productividad, competitividad e innovación, desarrollo rural y asistencia técnica y turismo. El eje final es el *Desarrollo político-administrativo* enfoca los esfuerzos públicos en garantizar la participación ciudadana como parte esencial del cumplimiento de las labores del Estado con el aporte y opinión de los florideños por medio del fortalecimiento objetivo de la ciudadanía para contribuir con aportes efectivos y decisiones acertadas hacia el progreso social. Y del mismo modo, por medio de fortalecimiento institucional en cuestiones de administración, finanzas, ingresos y manejo eficiente de los recursos como de contar con ética en sus recursos humanos y el desarrollo honesto de los procesos públicos.

En este plan de desarrollo menciona la creación e implementación de políticas públicas en ordenamiento territorial, del ciclo vital para el adulto mayor, de la mujer, para la población LGBTI, de integración de las personas con discapacidad, habitante de la calle, de población indígena, afrocolombiana y raizales del Municipio de las cuales ninguna se cumplió. Exceptuando por la política pública de infancia y adolescencia aprobada por el acuerdo 005 del 2014 que tiene como objetivo en articulación a los esfuerzos departamentales para enfrentar sus problemáticas. Se acordó igualmente la política pública de salud pública (Acuerdo 004 del 2015) que, aunque no se menciona en el plan de desarrollo, tenía como finalidad crear estilos de vida y comportamientos saludables para una comunidad con futuro.

El plan de acción estipulado para el periodo 2016-2019 llevó por lema ‘Floridablanca, Ahora Puedes Más’; cuenta con una focalización más detallada sobre la visión, las poblaciones de enfoque para cada eje estratégico y programas conjunto a la disposición de cada programa en cooperación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS; dispone los responsables, las metas cuantitativas esperadas en datos exactos, entre otras cosas. *Hábitat natural y construido*, primer eje estratégico, tiene como intención proteger los espacios tanto ambientales como de infraestructura de uso general para aportar las condiciones sociales de buen estado y equilibradamente atendidas para todos los habitantes a través de cinco programas: Medio ambiente y recursos naturales, gestión de riesgos y desastres, ordenamiento del territorio, tránsito, transporte y movilidad, ambiente construido y habitabilidad con vivienda digna y servicios públicos. *Educación, cultura y deporte* exponía la necesidad de una formación integral que se lograra por medio de la educación y los espacios lúdicos con el ánimo de eliminar esos espacios de peligro y riesgo para los niños y adolescentes generados por el ocio o el tiempo libre. Resalta también la brecha de calidad entre la educación privada y pública sobre la cual se debe hacer una mejoría. Luego, *atención, prevención e inclusión social* trata la distribución correcta de los recursos para focalizar las problemáticas sensibles como la drogadicción, entre otras por medio del mejoramiento de la atención de salud; en adición a desarrollar segundas oportunidades sociales y aportar a una mejor seguridad para brindarle a los ciudadanos.

*Línea económica y empresarial*, bajo la opinión promedio de la ciudadanía de Floridablanca dos problemáticas que no permiten desarrollo económico empresarial son los desmedidos montos que corresponden a impuestos y la falta de apoyo en la creación y fortalecimiento de PYMES que pretende ser abatido con programas que apunten a la generación de ingresos para el desarrollo empresarial con el apoyo y promoción de la cultura de

emprendimiento junto a la igualdad de oportunidades para todos los sectores productivos y escalas de producción. Además del apoyo al mejoramiento del sector rural con efectividad, eficiencia y apoyando las particulares necesidades de cada comunidad campesina. E *institucional, con el impulso de la gente*, trataba sobre cómo la falta de apoyo ciudadano con respecto a las acciones públicas se debe a la mala imagen que ha dejado la corrupción, programas no cumplidos, gobernabilidad conveniente sin tener en cuenta la opinión y las necesidades prioritarias de la comunidad que proponía ser cambiado con el impulso de la gente por medio de una gobernanza asequible, oportuna y acorde a lo que espera la ciudadanía.

En el plan de desarrollo actual se enumeran políticas públicas de: recuperación de áreas de cesión, de vivienda, de mujer y equidad de género, para el adulto mayor, para población en condición de discapacidad, de juventud, de familia y de Derechos Humanos que son todas diseñadas y puestas en marcha conforme a lo planeado. Además de estas, está la política pública de salud mental acordada durante el mismo periodo de gobierno la cual aparece en el plan de desarrollo como un tema de atención prioritaria, aunque no estuviera dictaminado como política pública; al igual que la política pública de infancia y adolescencia que busca ajustar y actualizar la política aprobada en el 2014 conforme a la evolución de los compromisos nacionales.

#### **4.2.4 Bucaramanga**

Bucaramanga es la ciudad capital del departamento Santander. Los análisis económicos que se presentan sobre Bucaramanga vienen por sentado con datos conjuntos que involucran cifras de los demás municipios del Área Metropolitana. Cuenta con 581.130 habitantes, según datos del DANE (2017). La tasa de mortalidad y natalidad se mantienen en promedio constantes con el pasar de las décadas, sin embargo, se ve que el crecimiento de la población bumanguesa crece por debajo

de la proyección y esto es debido a la migración de la población primeramente hacia los municipios vecinos del AMB. Un alto porcentaje de uso de suelo de la ciudad es para la oferta de actividades económicas, lo cual ha dejado al territorio sin mayor espacio para generar viviendas suficientes que asienten las nuevas demandas; es por esto por lo que la migración de los habitantes que trabajan en Bucaramanga hacia los municipios vecinos es una realidad (Alcaldía de Bucaramanga, 2013).

Existe un aumento en la población entre las edades de 35 a 60 años de un 3 hasta 4.5%. Asimismo, la población mayor de 65 años aumenta anualmente en promedio 4,5% que, según el Plan de Ordenamiento Territorial (Alcaldía de Bucaramanga, 2013) es argumentado por la inmigración de habitantes de esta edad que se trasladan a la ciudad por las buenas condiciones de vida que cubren sus necesidades frente a distintos aspectos. La población entre los 15 a 24 años ha aumentado, este grupo, económicamente, significa gasto social, consumo y gastos; junto con una reducción en la población de 25 a 34 años que significan, económicamente, inversión, gastos, ahorro y productividad.

Ambientalmente, cuenta con recursos hídricos desde Río de Oro. La calidad del agua es alta debido a la fuente de recurso proveída desde el Páramo de Santurbán. La flora del territorio está dividida conforme al tipo de suelo y de temperatura. Generalmente la vegetación es herbácea y arbustiva, aunque, existe demasiada contaminación y descuido de los espacios verdes de la ciudad (CDMB, et. al, 2017). La fauna del territorio varía según la vegetación y el hábitat adecuado. La especie con fauna más variada son las aves, que son más de 70 tipos distintas que aportan la polinización de las áreas de flora; luego los reptiles y mamíferos que viven y se alimentan en los bosques y finalmente, los anfibios. Los animales que habitan en las áreas urbanas han creado caminos de conexión con las áreas de similares condiciones de hábitat en lugares menos poblados

que funcionan como espacio de dispersión de las especies. Bucaramanga tiene un clima trópico húmedo; la temperatura promedio entre los 8° y 25,1° C conjunto a periodos de altos y bajos niveles de lluvia, pues es habitual la precipitación en esta área.

La economía local es la quinta más próspera del país. La economía rural se desarrolla a una baja escala por el espacio adecuado y por la producción de cultivos en los suelos inadecuados (Alcaldía de Bucaramanga, 2013). Los cultivos con mejores rendimientos por hectárea en los últimos años son, en orden, tomate el cual es un cultivo de ciclo transitorio, yuca y cítricos en ciclo de cultivo permanente, como también el aguacate y la habichuela (EVA, 2018). El sector industrial es otro proveedor importante para el PIB local. Entre las que generan mayor empleabilidad y utilidad está la industria de alimentos y bebidas, la manufactura (predominando la moda infantil y juvenil) y la metalmecánica. Los desafíos que tienen estas actividades es aumentar la externalización de su demanda pues, a pesar de que la gama de productos exportado ha venido aumentando, las exportaciones sólo representan el 2,6% de la producción municipal (Díaz & BanRep, 2013). El sector servicios es fuerte gracias a las actividades como el comercio y las inmobiliarias, el transporte, que tanto aéreo o terrestre, se ve favorecido por su ubicación estratégica frente a destinos varios como la Costa Caribe, Norte de Santander, Boyacá, Bogotá, entre algunos otros; las comunicaciones y la intermediación financiera las cuales muestran grandes utilidades para la economía local debido a la imagen de confianza reflejada por las empresas de este sector y con lo que, han proporcionado un crecimiento de 6,3% de desarrollo de esta actividad. También se resalta el capital humano altamente capacitado y el funcionamiento de los centros de investigación y tecnología.

El PDM de Bucaramanga, periodo 2012-2015 llevaba por eslogan ‘Bucaramanga, Capital Sostenible’ y conforme a su lema, el punto de vista adoptado fue hacer al municipio sostenible en

todos los aspectos: desde la corrección de comportamientos y falencias que restringen a la ciudad de este avance. Su plan estaba dividido en cuatro dimensiones. La primera dimensión *Sostenibilidad Social y Económica* plantea el mejoramiento de los esfuerzos públicos de manera estratégica para disminuir la pobreza, las consecuencias de desempleo e inseguridad que esto provoca en simultáneo a crear oportunidades de producción formal que mejora tanto a la sociedad como a la económica de la misma. La segunda dimensión es la *Sostenibilidad Ambiental y Ordenamiento Territorial* por la que se formula no detener el crecimiento económico, pero bajo la concientización del cambio climático y bajo un desarrollo sostenible que respete los límites y evite los desastres ambientales como consecuencia. La *Sostenibilidad Urbana* es la tercera dimensión por la que se exponía construir un entorno social agradable que mejore la calidad de vida de los bogotanos enfocándose en la movilidad peatonal, vial y en la infraestructura misma. Y, por último, la *Sostenibilidad Fiscal y Gobernanza* por la cual se deseaba transformar la gestión pública de manera transparente y eficiente para ser más incluyente y participativa por medio del talento humano, la formación, los incentivos sociales recursos físicos, tecnología, gestión de calidad, valorización, atención y participación ciudadana.

Las políticas públicas (PP) prometidas por este gobierno fueron de convivencia y seguridad ciudadana, de desarrollo empresarial e internacionalización, en turismo, para mejorar las Necesidades Básicas Insatisfechas, de juventud, de mujer y equidad de género, envejecimiento y vejez, para la población LGTBI, para la familia, de la discapacidad, democratización de la educación, de deporte y cultura, medio ambiente y ordenamiento territorial, movilidad vial y peatonal, de las TIC y de administración pública eficiente. Estas promesas excesivas hacia evidentes problemáticas no fueron llevadas a cabo. Otras PP planteadas en el plan de desarrollo que sí tuvieron vía de acción fueron en infraestructura (vivienda), de salud y protección social con

el control y prevención de la obesidad y enfermedades crónicas no transmitibles, participación ciudadana y sus presupuestos, parques y zonas verdes y la actualización de la política pública de infancia y adolescencia. Las políticas de ración mínima de agua potable, protección y atención de los habitantes de calle, legalización de asentamientos humanos, para el análisis y estudio del distrito metropolitano no se mencionan en el plan de desarrollo, pero fueron diseñadas e implementadas durante este periodo gubernamental.

Seguidamente, el plan de desarrollo para el periodo 2016-2019 conocido como ‘El gobierno de las ciudadanas y los ciudadanos’ conducido bajo los principios de la Lógica, Ética y Estética se propuso recuperarlos por medio de la participación ciudadana y del desempeño justo de la administración pública. El programa está derivado en proyectos estratégicos que se desglosa en: ‘Inicio Feliz’ con la construcción de cuatro centros de desarrollo infantil y/o ludotecas; ‘20.000 Hogares Felices’ de la gestión de suelo y vivienda con esta meta; ‘Ciudad Norte/Ciudad Jardín: Plan Integral Zonal’ con el ánimo de construir ciudad donde ya hay habitantes; ‘Espacio Público’ la cual es considerada como la piel de la democracia; y ‘Gran Bosque de los Cerros Orientales’ el cual une la recreación pasiva con la preservación biodiversa de la zona por medio de senderos peatonales y espacios de contacto con la naturaleza.

Y de la misma manera fragmenta su marco en seis líneas estratégicas: el primero de ello es la *Gobernanza Democrática* con la cual se apunta a reforzar la ejecución de la administración con transparencia, eficiencia y eficacia de tal manera que esto no delimite el desarrollo local. La segunda línea es la *Inclusión Social* que propone por medio de los principios de la Lógica, Ética y Estética focalizar los recursos para brindar atención a los grupos más vulnerables que les brinde herramientas para lograr ser parte de la sociedad y acoplar espacios que disminuyan las diferencias y aumenten la aceptación de la diversidad. El tercer componente es la *Sostenibilidad Ambiental* el



cual apunta a conservar y aprovechar eficientemente los recursos naturales, desde la creación de cultura consciente en los bumangueses para su preservación. La *Calidad de Vida* es el eje siguiente planteando construir ciudad y ciudadanía por medio de los distintos factores sociales con el cumplimiento efectivo de las labores que ayuden a la sociedad. Luego está trazada la *Productividad y Generación de Oportunidades* con el objetivo de fortalecer las empresas y crear un ambiente de aprendizaje que propenda el emprendimiento y la innovación de manera tal que construya calidad de vida para las personas en vulnerabilidad y oportunidades de empleo. La última línea estratégica fue la *Infraestructura y Conectividad* la cual direcciona el mantenimiento y adecuación de las infraestructuras comunes y recursos físicos para “garantizar la movilidad y el desarrollo equitativo y sostenible del territorio” (Alcaldía de Bucaramanga, 2016).

Este plan de desarrollo promete el diseño e implementación de políticas públicas de participación ciudadana, de inclusión a la comunidad LGBTI y de atención a la trabajadora sexual de las cuales no se tiene registro de haber sido llevadas a cabo en la formulación concreta. Otras políticas propuestas sí diseñadas y ejecutadas son la PP de turismo con la cual se visiona convertir a Bucaramanga en un destino turístico como mecanismo de desarrollo económico y calidad de vida; y PP de libertad religiosa y de cultos con la que se regula en el municipio lo dictaminado en el Decreto 437 de 2018. Un punto adicional de este plan de gobierno es que menciona la ejecución o actualización de las distintas políticas ya establecidas para el municipio; esto es valioso por la comprensión del contexto público sobre el cual se van a desempeñar nuevos esfuerzos acordes al proceso. Esto lo menciona sobre las políticas para la población en discapacidad, de mujer y género, de vivienda y hábitat, para el adulto mayor, y de infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar. De esta última se realiza una actualización.

En síntesis, todo el conocimiento anteriormente aclarado, podría constituirse como el primer paso a cumplir para desarrollar una contextualización específica y oportuna del espacio en observación con el objetivo de saber cuáles y cómo serían los verdaderos aportes que se pueden generar hacia la generación de Desarrollo Económico Local – DEL. Ahora, siendo conscientes de la realidad en la que se encuentra el escenario a impactar, es posible generar un plan acorde de actuación y, asimismo, conocer lo congruente que puede ser para cada municipio los movimientos públicos para el progreso del Área Metropolitana.

### **5. Descripción y análisis del inventario de políticas públicas<sup>6</sup> y su utilidad en el desarrollo económico local - DEL**

El inventario creado agrupa y describe de manera inductiva las políticas acordadas y aprobadas para cada uno de los municipios integrantes del Área Metropolitana de Bucaramanga - AMB. Este sistema de recolección de información contiene filtros de coincidencia con el objetivo de depurar los datos de manera consecuente a los objetivos de quien busca una información específica. Estos filtros son: municipio, año de aprobación, sector social o económico y departamentos responsables. Cada uno de estos filtros buscan permitir una búsqueda acertada y adecuada de las acciones implementadas según el tiempo y espacio correcto que permita ser específicamente objetivo en la revisión de dichos datos. Así mismo, es necesario conocer el delegado responsable de dicha política pues, esto facilita dos factores: por un lado, el ente al cual generarle réplicas de cualquier tipo para que asuma el compromiso frente a los resultados presentados y, por otro lado, permite una breve conclusión sobre el norte al que apunta la política en cuanto al público objetivo y los propósitos a desarrollar con su actuación.

---

<sup>6</sup> El inventario se puede consultar en el apéndice A

Conjunto a esto, reúne la información de aspectos como contexto social y antecedentes políticos los cuales son determinantes para conocer el escenario problemático y de igual manera, para la conclusión del problema. Con la identificación concreta del problema, se presenta seguidamente el medio escogido como solución por medio del diseño y formulación de la política que está compuesta por los objetivos, la base jurídica, los actores y organismos involucrados, y el presupuesto correspondiente para poder llevarse a cabo la implementación; cada uno como parte fundamental para la comprensión de los esfuerzos y la pertinencia de esta. En la fase sucesiva se describen los responsables de la implementación y las actividades que se desarrollan, relacionando cada una de estas con los actores y con la población beneficiaria, conjunto a la destinación del presupuesto para cada una de ellas. La fase final de la política es compuesta en el inventario por efectividad, eficacia estratégica, eficiencia de los recursos, eficiencia productiva y pertinencia; estos sub-datos permiten la evaluación concluyente de las políticas. Estos ítems mencionados en la conformación del inventario para desglosar todas las políticas públicas son seleccionados teniendo en cuenta la aplicación de la teoría de políticas públicas escogida para el desarrollo oportuno de esta investigación.

Como puntos negativos de todos los municipios del AMB se encuentran las deficiencias en la organización y publicación de los datos de este tipo de programas públicos, que deben ser del conocimiento público, como lo son sus acuerdos, sus respectivos informes de gestión y, de ser necesarios, las posteriores evaluaciones; por lo que, la obtención de dichos documentos es por medio de procesos burocráticos causando largas esperas ineficientes. De la misma manera, son estos datos informativos los que permiten conocer la realidad completa sobre el éxito o fracaso que pudo ser de cada una de las Políticas Públicas. Muchas de las veces los gobiernos de turno culpan a los pasados como la razón para no tener dicho dato o de que, al tratarse de un periodo

anterior, ya los documentos no reposan en la dependencia que según la política es responsable de realizarlos y tenerlos.

Otra carencia encontrada en las administraciones municipales del AMB es la admisión del acuerdo municipal por el cual el Concejo de cada territorio aprueba su diseño e implementación como el documento oficial de política pública. Esto causa que la información detallada en cuestión no se encuentre completa y deja muchos vacíos sobre lo que podría ser las maneras o medios a detalle del proceso, el cual es igual de importante que la implementación misma y que, al fin y al cabo, también permite una evaluación posterior más objetiva. Incluso en la información sobre cómo se va a llevar a cabo la fase de implementación se manejan las menciones de responsables y de actividades en apartados distintos lo cual dificulta interconectar acertadamente cada tarea con su respectivo encargado y tampoco, con los objetivos o metas establecidas.

En algunos casos, otro aspecto desfavorecedor que confirma la importancia de este inventario es la aprobación y ejecución de políticas sobrepuestas a esfuerzos y compromisos públicos ya desarrollados previamente; esto provoca una devolución en esfuerzos de las actividades a cumplir, es decir, se retrasa el objetivo principal de una política: beneficiar a la población. Otra realidad desafortunada, es donde se presentan como antecedentes políticos o programas no consecuentes a las problemáticas a resolver en la actual. Por ejemplo, si se va a trabajar una política pública para la juventud que pretende disminuir la exposición de esta población ante hábitos o tendencias nocivas para su desarrollo como, la drogadicción, pandillismo, delincuencia, entre otros; no es congruente tomar como referencia una política pública para la juventud que pretendía conocer las preferencias educativas y formativas de esta población para generar empleos acordes que les permiten mejorar su productividad. No es la misma problemática

social, incluso tratándose del mismo grupo objetivo, por tanto, no es un antecedente que podría ser consecuente como base informativa.

Una problemática más, sobre la falta de organización de este tema, es resultado de la no formulación de las especificaciones de los esfuerzos; esto genera desconexión entre lo planeado y lo implementado debido a la falta de certeza en el cómo se debe llevar a cabo y, así mismo, es respecto a las destinaciones presupuestales de cada una. Sólo dos de las 34 políticas establecidas en los dos últimos periodos de gobierno para los municipios del AMB han aclarado el tema presupuestal, no de manera directa en el documento oficial de la política, pero prometiendo estar detallado en el Plan de Presupuesto Anual, luego de una larga búsqueda, se logra llegar a una cifra conclusiva. No obstante, para la implementación, las destinaciones de los presupuestos de acuerdo con cada actividad no se logra tener información ninguna. Esto puede ser por dos motivos: uno de ellos es que la falta de planeación de las actividades específicas deja sin herramientas para conocer una cifra tentativa que pueda necesitarse para su acción o, porque la planeación de las políticas se lleva a cabo antes de siquiera conocer lo que va a costar elaborarla. Esto se puede concluir por el apartado de cada política en el que se trata el tema de financiación pues, se afirma que saldrá de la administración municipal, o de aportes privados o donaciones, pero generalmente es a futuro, es decir, que en el momento de ser acordada la política no existe claridad en cuánto esto puede significar monetariamente.

Un punto más que puede ser una desventaja para el desarrollo apropiado de cualquier política es la falta de estructura unánime en las mismas. Es cierto que no todas las temáticas se pueden tratar de la misma manera y que cada una requiere distintos esfuerzos, pero simplificaría el trabajo el hecho de contar con unos aspectos básicos que toda política contenga en el mismo orden con el objetivo de apropiarse de la metodología y disminuir así la variación en las maneras

de búsquedas. Esto se ve aplicado en varias ocasiones en Bucaramanga y Girón cuando las políticas han sido planteadas en tiempos similares y se logra ver la diferencia en la proporción de información y es por lo mismo, que durante la descripción de las políticas en el inventario se logran hallar distintas maneras de exposición y similitudes entre la narración de algunas otras.

Un caso particular que demuestra la negatividad de esta falta de transparencia es respecto a algunas de las políticas de Girón y Piedecuesta en los que se hace mención sobre documentos como bases jurídicas de los cuales no tienen posesión o no hay registro. Esto también sucede en uno de los planes de desarrollo donde, se menciona una política pública como una afirmación sobre la cual se va a actualizar, pero dicho documento no existe y sobre el cual no tienen conocimiento en la administración municipal. Por tanto, se puede concluir dos caras nuevamente: desorden en el archivo de los documentos por parte de la administración de turno o el uso de un falso dato involucrado en un plan de desarrollo, documento normativo aprobado por el Concejo Municipal.

Las acciones sobresalientes, encontradas bajo el análisis, que consiente la creación del inventario son varias: una de ella, cumplida en la mayoría de los casos, es la relevancia que se le da a la agenda pública nacional con el ánimo de contextualizar y contribuir a esos esfuerzos por medio de sus compromisos y liderazgos locales. Esto es positivo pues, como lo explica el DEL, la sinergia entre ambos sistemas políticas provoca mayor eficiencia en el uso de los recursos y efectividad para solucionar las problemáticas sociales que, es la preocupación primaria de la implementación de este formato de acción pública; conjunto al acompañamiento de las decisiones macroeconómicas del país con la colaboración de las fortalezas propias del territorio. Otro dato por resaltar es el hecho de conocer de manera específica y acertada las condiciones de los problemas a los que se enfrentan las comunidades por medio de estudios, entrevistas, trabajos de campo, inclusión de las opiniones generales de la población, talleres de trabajo compartido sobre

la comunidad, entre otros; y es gracias a esto que, las creaciones de los objetivos sobre los cuales trabajar los eventos de la política son apropiados para solucionarlos pues, la economía no se produce en un espacio vacío, sino por el contrario, sucede en un contexto histórico determinado del cual dependerá cómo influyen en el desempeño de los agentes y del territorio.

Una realidad adicional por resaltar es el progresivo entendimiento que se ha presentado en las administraciones públicas de las entidades municipales sobre la relevancia de la justificación de evidencias respecto a las tareas desarrolladas. La comparación sobre la cantidad de datos publicados y accesibles para la ciudadanía en los años anteriores al 2012 y conforme ha avanzado el tiempo es cada vez más amplio. Esta documentación almacenada sobre los programas diseñados e implementados hablan directamente sobre la intención de transparencia y de hacer partícipes a la ciudadanía en estas ejecuciones, tanto en la obtención de sus opiniones, como también siendo entes de control y verificación de lo que se ha realizado. Esto mismo, ha llevado a establecer una mejor gestión en la organización de los programas y asimismo en la clasificación de su información. Organización que termina significando como una posible referencia bibliográfica sobre aspectos históricos que guíen los pasos de una actuación futura que, conociendo la evidencia, actúa sobre el conocimiento previo de lo que estaría bien y lo que no. Y es este vínculo de las decisiones en la experiencia lo que termina generando Buenas Prácticas públicas sobre unas acciones mejor direccionadas al desarrollo de la región en la que se favorezca todos los factores por medio de la aplicación de conocimiento innovador proporcionando así mejores entornos sociales.

De manera general, la alcaldía de Bucaramanga cuenta con un sistema de atención ciudadana efectivo tanto en tiempo como en información, incluso en confirmar, en caso de ser así, que los documentos no existen o no tienen registro de tal. Esto evita el desgaste de cualquier

persona interesada en dichos documentos de búsqueda y en la posición incómoda de necesitar otras medidas para poder conseguirlos como el derecho de petición, la demanda y demás medidas decedentes. Girón, tiene una ventaja para la atención de las peticiones de la comunidad, pues además de ser apropiada y oportuna, es también tipo personalizada en la manera como el gestor responsable de la información permite la información y la opción de requerir algún otro documento evitando el paso tedioso y burocrático de volver a generar el formulario de datos y la espera posterior a cualquier petición.

Piedecuesta, por su parte, es el municipio con la mayor cantidad de información publicada, después de Bucaramanga, al menos tratándose sobre los acuerdos de aprobación de las políticas públicas, hecho que resalta la transparencia de la administración permitiendo que la población conozca sus esfuerzos, así estos no sean lo esperado. Lo anterior se comprobó con la petición de documentos de manera directa a las dependencias los cuales concordaban con los documentos ya obtenidos virtualmente. Floridablanca es un caso de comparación notoria entre la gestión de los dos periodos de gobierno bajo análisis pues, la formalidad y precisión de la formulación del plan de desarrollo y así mismo, en el cumplimiento de las políticas que enfrentan los problemas mencionados en el documento madre de la gestión son llevados a cabo con el fin de solucionar las necesidades de la comunidad durante el segundo periodo mientras que, en el primero, los datos no son encontrados virtualmente y existen trabas y alargamientos de los procesos para poder acceder a algunos de estos documentos.

Particularmente, Girón tiene un contraste abismal entre la gestión y exposición de información durante los dos periodos de gobiernos del tiempo en análisis pues, desde la obtención del documento principal del plan de desarrollo hasta cada una de las políticas públicas generadas durante el 2012 y 2015 no se obtienen registros publicados, de igual manera que, bajo las múltiples



solicitudes formales hechas para la adquisición de dichos archivos no hay respuestas que expliquen algo distinto. En cambio, durante el 2016-2019 existe una claridad entre las gestiones cumplidas e incumplidas, esto se logra por la provisión de los datos necesarios para la generación de dicho estudio. Las políticas de este periodo solo una pudo ser evaluada por las actividades implementadas. El informe de esta sí se cumple y del cual han dado respuesta oportuna del desempeño. Las otras políticas fueron diseñadas y aprobadas en el periodo final del último año de gobierno por lo que, aunque se reconoce el cumplimiento de lo propuesto en la guía de gestión del gobierno, también deja un sin sabor por el hecho de no contar con un documento de gestión que permita analizar la efectividad y eficiencia atribuidas a ese periodo gubernamental.

En el caso de Piedecuesta, ocurre la misma discordancia entre la gestión de ambos periodos. El primer ciclo de gobierno cumple con el diseño de cuatro de las políticas planteadas en su plan de gestión las cuales por el tiempo transcurrido desde su implementación deben tener informes de gestión acorde a lo estipulado en los acuerdos de cada una. Dichos documentos no se encuentran publicados y frente a la petición de estos a la administración municipal actual afirman que no reposan en las dependencias responsables correspondiente por tratarse de un periodo de vigencia anterior, por consiguiente, deben encontrarse dentro de la evaluación del plan de desarrollo de aquel periodo en la dependencia de Planeación, de lo que nunca se tuvo respuesta completa; solamente se logró analizar las políticas con dos documentos encontrados sobre la gestión de la Dependencia de Desarrollo Social de la administración municipal. El periodo siguiente de gobierno no creó ninguna de las políticas formuladas, por tanto, el análisis es negativo puesto que, según el plan de desarrollo de dicho periodo sí existían dinámicas sociales que presentaban necesidades sobre las cuales forjar esfuerzos públicos.

El municipio de Floridablanca durante el 2012-2015 tuvo la formulación de dos políticas públicas: para Infancia y Adolescencia y para Salud de las cuales se pudieron encontrar afinidades en las gestiones de la administración como parte de los objetivos de las políticas, en los informes de gestión de la Personería Municipal de dicho tiempo y algunos informes en particular enviados por la administración actual ya que, nada de eso se encontraba publicado virtualmente. Las políticas hechas en el segundo periodo fueron más correspondientes a un plan de desarrollo robusto y enfocado en transformar la sociedad. Durante este periodo es que se detalla similitud en el planteamiento del esquema de alguna de las políticas aprobadas en tiempos seguidos. Aunque, al igual que con Girón, muchas fueron aprobadas en el último año de gobierno que no permite evaluar sus acciones. No obstante, durante este segundo periodo, se encuentra un rompimiento en la viabilidad de implementación y evaluación de una de las políticas aprobadas durante el gobierno anterior; esto elimina el cumplimiento de la visión social de la política.

De manera específica, en el caso Bucaramanga es sobresaliente la búsqueda de los planes de gobiernos venideros en crear una relación sobre las tareas desarrolladas por la anterior administración lo cual permite que los procesos tengan una secuencia correcta al punto de ser terminados satisfactoriamente como también, a conocer aquello sobre lo que no se ha estado realizando procesos de apoyo para el desarrollo y bienestar social con el objetivo de emprender a plantear nuevas estrategias al respecto. Además, en el Concejo Municipal, es destacable el orden y la precisión en el almacenamiento de todos los documentos de normatividad del municipio de un lapso de más de dos décadas; adicional al fácil método de búsqueda por años y con descripciones claras lo cual, simplifica el tiempo de hallazgo y aporta a la transparencia en la gestión gubernamental tal cual es visionada por los planes de desarrollo. Es así como la información expuesta para libertad de análisis y revisión cumple su utilidad.

De Bucaramanga también se puede resaltar la análoga eficiencia productiva de ambos periodos de gobierno con respecto a la formulación, implementación y seguimiento de las políticas. Gracias al portal actualizado del Concejo de Bucaramanga, es viable acceder a los acuerdos de aprobación de políticas y, gracias al portal de la alcaldía, que contiene la mayor parte de los informes de gestión en periodos trimestrales y anuales por parte de las distintas instituciones y dependencias públicas es factible rectificar sus actividades y evaluar su desarrollo. Durante el primer periodo se establecieron más políticas que en el segundo, sin embargo, es importante resaltar, principalmente porque es el único periodo que lo ha hecho, que hay una secuencia en el desarrollo de las políticas sin que el cambio de administración interrumpiera su éxito y beneficio social. Esto habla muy bien de la objetividad y compromiso de ambos periodos por cumplir los objetivos sabiendo que estos son los determinantes de modificar realidades sociales afectadas. Asimismo, en algunos informes se demuestra el porcentaje de responsabilidad y acción de cada una de las dependencias como aporte al cumplimiento del mejoramiento social, lo cual les da pertinencia a las acciones por el hecho de ser ejecutado conforme a la especialidad y enfoque de cada responsable.

Conociendo la afirmación de que la formulación de una política pública visiona a solucionar un problema que afecta a cierto grupo de la comunidad por medio de esfuerzos conjuntos, se pueden analizar los documentos que integran el inventario elaborado, de los cuales se puede denotar como diversos temas sociales de todos los municipios del AMB una situación que necesita mejoría y en los cuales deciden compromisos direccionados a transformar las realidades de estos espacios y poblaciones específicas. Los temas principalmente comunes, que en este caso coinciden con ser grupos objetivos, son Infancia y adolescencia que, es trabajado por los cuatro municipios del AMB, incluso, tienen como objetivos similares el cuidado y garantía del

cumplimiento de los derechos humanos de esta población; algunos también, tienen modelos de implementación similares para lograr el cumplimiento de la política y el beneficio de los mencionados. Equivalentemente, una política coincidente en las prioridades políticas y, por ende, en las situaciones sociales de todos los municipios del AMB es el apoyo y la cooperación con el grupo en condición de Discapacidad para su inclusión social: tratan como objetivo el cumplimiento y goce efectivo de sus derechos en la sociedad conjunto al cierre de la brecha social que los limita. Es sobresaliente como dos de las localidades, Piedecuesta y Girón, comprenden la realidad social de esta problemática en conexión con su entorno para buscar impactar el ámbito a cabalidad, incluyendo así, a sus cuidadores y familiares.

Seguido están la similitud en el tema de Juventud el cual es trabajado por todos los municipios, excepto Bucaramanga, a pesar de, inclusive, ser determinado como una necesidad dentro de su plan de desarrollo. En este caso el municipio de Piedecuesta es quien abarca el tema más globalmente a la hora de plantear el objetivo pretendido, sin embargo, no es posible afirmar que fue, por tanto, la política con mayor impacto social, pues de esta gestión acordada no se logró encontrar informes de implementación y consecuentemente, tampoco las posibles evaluaciones posteriores. Consecutivamente, hay políticas afines en temas como Mujer y Genero en Floridablanca y Piedecuesta, Adulto Mayor y Tercera Edad por parte de Girón y Floridablanca; y en temas de Salud, Vivienda y Familia desde Bucaramanga y Floridablanca. Esto contiene sentido por el hecho de ser una comunidad conjunta por varios municipios que, están interconectados por diferentes aspectos cotidianos de la sociedad y en ese mismo orden, es ejemplar que los municipios, aunque cada uno desde sus particularidades sociales y públicas, denoten estas situaciones de atención y ejerzan su labor para darles una salida diferente a la comunidad del AMB.

Es perceptible por los datos recolectados, cómo Floridablanca abarca muchos más temas sociales focalizados a solucionarse desde el método de política pública.

Se logra también percibir que, a pesar de ser el Medio Ambiente un tema tratado con tantos reflectores en los documentos de planes de desarrollo, ninguno de los municipios, durante el tiempo analizado, ha visto cómo necesario una provisión de política pública que formalice y justifique esfuerzos para contrarrestar las problemáticas sociales en este tema y las consecuencias que vienen de no tomar anteladas decisiones. Del mismo modo, otros temas mencionados paralelamente en los planes de acción de los periodos examinados en los distintos municipios sobre los cuales se prometen soluciones por medio de políticas públicas son atención e inclusión a la comunidad LGBTI que aparecen como necesidad de Bucaramanga, Floridablanca y Piedecuesta; y, la salud mental que se visionaba ser atendido por una PP en Floridablanca y Girón de los cuales no se llevaron a cabalidad.

Un tema más que puede generar atención es el no uso de las políticas públicas como solución y atención a problemáticas del ámbito económico que, es un tema transversal de vital atención para toda la comunidad en general desde diferentes ángulos. A pesar de ser dictaminado como un tema relevante dentro de los planes de desarrollo de los periodos gubernamentales mencionados, y haciendo evocación de la importancia, por ejemplo, de políticas en turismo, trabajo decente, inclusión de la población joven al mercado laboral, desarrollo empresarial y desarrollo de emprendimientos e industrias locales, no fueron temas examinados dentro de la agenda pública para su cumplimiento por esta vía (PP). Sólo Bucaramanga, contiene elaboración e implementación de políticas públicas con impacto económico con una política en turismo la cual, está siendo implementado, no obstante, informes rectifican la falta de presupuesto para su gestión

y cómo esto ha delimitado el cumplimiento de sus metas y objetivos en los tiempos determinados (IMCT, 2016).

Es además sustancial resaltar la política pública de Bucaramanga diseñada en el año 2014 con el objetivo de crear un Observatorio de Análisis de Bucaramanga y su AMB que funcionara como “centro de pensamiento y acción que, funcione como administrador técnico-conceptual” (PP de observatorio de análisis de Bucaramanga, 2014). Esta política no se implementó y, por lo tanto, tampoco pudo ser evaluada para conocer la pertinencia, efectividad y eficacia de la misma; partiendo de que tampoco se le designó un presupuesto con el cual contar para su realización. Sin embargo, basado en la realidad histórica de este territorio partenariado tendría muchísima utilidad su aplicación sobre un espacio que necesita encontrar ejes comunes y colaboraciones sociales sobre las cuales generar desarrollos congeniados y variados que diversificada y apropiadamente, terminen beneficiándose todas las partes.

Es una lástima no encontrar una materialización de un proyecto que pudo haber significado la priorización de los ideales semejantes de los territorios vecinos para, así como se desarrolla un encadenamiento de las planificaciones municipales con respecto a lo anteriormente desarrollado en el mismo territorio para el avance hacia adelante, también se generara esa dinámica hacia los lados y en conjunto. Inclusive, desde la implementación del observatorio es de donde se deberían estar generando estas retroalimentaciones de los conocimientos y las experiencias encaminados constantemente hacia el cada vez mayor desarrollo local. Finalmente es valioso señalar que, con una de las fortalezas económicas encontradas en el municipio de Piedecuesta: el avance de educación e investigación se podrían asentar pasos agigantados sobre los cuales trabajar este observatorio del AMB.

De igual manera, algunas otras políticas públicas sugeridas en consecuencia a la teoría y al contexto espacial del AMB serían: una política pública especializada en educación superior que tenga como objetivo la estimulación a los ciudadanos jóvenes del AMB de hacer parte de diversas oportunidades de desarrollo formativo que, signifique a mediano plazo sostenibilidad económica para esta población y el aumento en la oferta interna de personal capacitado pues, aunque es conocido que, la cantidad de población universitaria en el AMB es significativa, igualmente es bien sabido que es ésta la base territorial para la formación de saberes para muchos ciudadanos foráneos que, terminando su ciclo de aprendizaje, van a implementar dichos saberes en otros territorios. Por tanto, y haciendo asociación con lo anterior, es útil para la solución de varios problemas sociales como el vandalismo, el uso de sustancias y abuso de bebidas alcohólicas, tal como se menciona dentro de las preocupaciones de los planes de desarrollo, el impulso a la formalización laboral y, asimismo, herramientas para la estabilidad económica de aquella población joven adulta en sus primeros pasos.

Una política pública que sería también aplicativa para la realidad social y económica del AMB es la potencialización de la robustez económica del sector construcción para la ampliación y tecnificación de espacios empresariales para que otros sectores económicos también se vean positivamente afectados. En esto se puede crear también una correlación de eficiencia para la aplicación exitosa de la política pública mencionada previamente en educación superior. Analizando la actualidad del territorio el objetivo al que podría apuntar dicha política sería revolucionar la aplicabilidad de las fortalezas del sector económico para el crecimiento tanto del área inmobiliaria como de la generación de espacios empresariales óptimos y competitivos nacionalmente. En relación con esto, es oportuno mencionar la relevancia de diseño e implementación de una política pública que apunte a impulsar la industrialización de los sectores

económicos que magnifiquen las capacidades de producción y, de la misma manera aumente la demanda de mano de obra capacitada en diferentes medidas y niveles. Sin duda alguna, cada municipio copartícipe del AMB contiene sólidos conocimientos en diferentes sectores económicos que pueden conjugarse para generar utilidades en diversos sentidos sociales.

Una política pública más que es vital para la solución de un problema social es la reubicación y mejoramiento en la distribución de la ciudadanía dentro de todo el territorio del AMB que busque evitar espacios de invasiones ciudadanas y consecuentemente, los riesgos que esta tendencia significan social, económica y ambientalmente para la región. Está explicada la problemática que se busca batir en los municipios de Bucaramanga y Floridablanca al respecto de este tema; pero también, se conoce la tendencia creciente de espacios actualmente no construidos y poblados en los extremos de los espacios territoriales sobre los cuales se pueden generar mejores distribuciones poblacionales para dar solución a esto. Por tanto, es necesario el intercambio de beneficios que dichas distribuciones causarían para los distintos territorios que podrían colaborar en la solución de dichas dificultades.

El turismo también es un aspecto económico que se ha valorado como potencial desarrollo y crecimiento social sobre el cual se tiene mano de obra calificada, espacios naturales y edificaciones atrayentes que pueden ser altamente generadoras de mejores ingresos para una parte adicional del sector hotelero, de transporte y otros más acorde a los intereses del mercado. Ya se ha demostrado en los planes de gobierno estipulados la utilidad que podría generarse de su aplicación como también el ya primer intento por parte de Bucaramanga la planeación de estrategias que permitan la implementación exitosa y pertinente de unos esfuerzos públicos y privados para el beneficio social general.



Recapitulando lo mencionado, defínase entonces como las acciones públicas de las administraciones municipales que son generadas con el único objetivo de solucionar un problema económico o social que necesita ser tenido en cuenta para mejorar la calidad de vida de los habitantes de este espacio y que, de esa misma manera, estos mismos participen en la contribución de la nueva generación de desarrollo económico local. Visto desde este foco, será posible determinar en qué aspectos estas intervenciones públicas han contribuido directamente en la generación de Desarrollo Económico Local.

## **6. Vinculación del inventario de políticas públicas con la generación de desarrollo económico local**

Las políticas públicas son un sistema de generación de esfuerzos públicos para transformar problemáticas sociales. Este esfuerzo mencionado es consecuente con uno de los pasos fundamentales que se necesitan para la generación de Desarrollo Económico Local - DEL. Es por esto por lo que, conocer los esfuerzos ya gestionados y mejorar el direccionamiento de los venideros es posible simplificarlo por medio de un instrumento que contenga todos los conocimientos pertinentes, útiles para generar nueva información asertivamente. Otro hecho importante sobre el cual determinar la aplicabilidad del desarrollo económico local y el aporte beneficioso de la elaboración del inventario actual es la simplificación de información y la producción reconocida de Buenas Prácticas en la región.

La información es la herramienta base con la que cualquier individuo cuenta para tomar una decisión y permitirse hacer algo a raíz de lo que ha conseguido como aprendizaje de esta. Ahora en mayor medida, qué beneficioso puede convertirse una herramienta que contenga la mayor cantidad pertinente de información con respecto a un tema en específico para generar

panoramas claros y completos sobre lo que se debe y no hacer. Es por esto por lo que el inventario de políticas públicas provee un escenario deseado para la administración pública que está interesada en conocer la localidad para la cual gobierna y en ese orden, generar esfuerzos objetivos y que engranan perfectamente en las particularidades sociales de dicho territorio. Este inventario de políticas públicas es un aporte académico para dar por oportuno la inclusión de la información como parte trascendental del análisis económico y en cómo cambiará el poder de la toma de decisiones, la efectividad y eficiencia en los productos como resultados de esta nueva variable en la ecuación. Es importante mencionar que, el inventario contiene la información que permite entender la realidad pasada y actual, no obstante, dicha información puede ser tomada, según quien gobierne, como una base para continuar el proceso donde quedó lo anterior, para re implementar programas pasados por su éxito o, incluso, para determinar cómo negativo e inviable para el territorio. Cualquier decisión tomada con base en lo aprendido por la información ya otorgada demuestra la utilidad del poder conocer el panorama completo y cómo se transforma así el análisis económico y social para la obtención de procesos beneficiosos para el territorio.

Asimismo, la teoría DEL menciona que la fase primera de la planificación comienza con el *acopio de información* del territorio lo cual, permite reconocer las deficiencias y necesidades sociales con lo que sea posible definir los caminos que deben seguir los esfuerzos públicos y privados para la obtención de un mejoramiento; definición que corresponde con la realidad de las políticas públicas locales actuales. A partir del inventario de políticas públicas se puede partir con la información correcta y completa para empezar la generación integral del desarrollo económico local tan deseado por todos los territorios, con el ánimo de potencializar las fortalezas locales y suprimir las debilidades. Consecutivo al acopio de información, es pertinente el *análisis* de la información como un paso estratégico para determinar cuál es el contexto realista del territorio y

poder así, concluir un *diagnóstico*, resultado de observar la información para definir un plan adaptable a la sociedad conforme a la conclusión. Seguidamente, dicha información cabal puesta a disponibilidad de la comunidad genera un involucramiento por parte de estos, siendo así ventajoso pues, si el plan elaborado es afín a las necesidades que la sociedad requiere, seguramente ésta se dispondrá a apoyarlo y promoverlo o, en el caso contrario, será la sociedad misma la interesada en movilizarse para redireccionar los esfuerzos políticos. Es este inventario una estrategia veedora del cumplimiento positivo del ciclo de las políticas públicas y del ciclo de generación de desarrollo económico local.

De igual forma, la teoría del DEL describe como parte fundamental del éxito de su implementación, la vinculación y asociación entre espacios territoriales afines, sin importar el nivel de los mismos, con el objetivo de partir desde las coincidencias de los territorios hacia la implementación de innovaciones que desenlacen en el progreso de los involucrados. Esto es lo sucedido con la unión estratégica de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga en la búsqueda de un crecimiento social y económico mancomunado y anexo al progreso de los demás territorios. Por tanto, es posible afirmar que el AMB ha creado desde sus semejanzas la plataforma para avanzar a pasos agigantados en un nivel de desarrollo local mayor. Sin embargo, paralelo a esto, es claro entender que el triunfo de esta asociación, sea formal o informal, es totalmente dependiente de la disposición e interés presentado por las partes mancomunadas para generar nuevas opciones que se adhieran a la región y hagan evolucionar los territorios; y en este caso, partiendo de ser una asociación formal, es esperada una mejor disposición entre las partes y un conocimiento integral de todas las partes para desarrollar medidas de crecimiento económico y progreso social dispuesto a finalizar en un exitoso caso de implementación conjunta.

El acondicionamiento que menciona también la teoría DEL como la adecuación del territorio basado en sus aspectos descriptivos, sean positivos o negativos, es la definición del contexto actual del AMB que, por medio de la verificación de las problemáticas y necesidades sociales que visionan solucionar por medio de la ejecución de programas y políticas públicas, acordes a la situación inicial en la que se encuentran, demuestra el interés de convertir a la sociedad local en el estado preciso para poder efectuar un proceso innovador de crecimiento y desarrollo económico. Este acondicionamiento mencionado es posible con un conocimiento previo y con la ejecución de las fases descritas anteriormente; además de una colaboración comprometida por todas las partes, por lo tanto, también una comprensión por parte de quienes han de ser los actores involucrados de tal acondicionamiento para su triunfo. Las coincidencias encontradas entre las políticas implementadas en los municipios integrantes del AMB en los problemas afines por solucionar indican entonces, dinámicas sociales similares que requieren dicho acondicionamiento; este acondicionamiento se puede brindar en equipo y tomando en cuenta las distintas fortalezas que se tiene por separados con el objetivo de obtener resultados más rápidos o exhaustivos para todos los territorios en paralelo. Y ya siendo claro que estos municipios se influncian y dependen de ellos entre sí en distintos aspectos, sería correspondiente llevarlo bajo esta unión y trabajo mancomunado.

En el caso particular de la capital santandereana, el plan de desarrollo municipal (PDM) para el primer periodo analizado (2012-2015) en el que se buscaba aportar todos los esfuerzos desde diferentes perspectivas para convertir a Bucaramanga en una *Capital Sostenible* y de acuerdo con la teoría de DEL en la que se afirma que su producción depende de “el aprovechamiento más eficiente y sustentable de los recursos endógenos existentes, mediante el fomento de las capacidades de emprendimiento empresarial locales y la creación de un entorno innovador en el

territorio” (p. 14) las políticas desarrolladas, dentro de cada ítem particular, cumplen las expectativas dado que fueron creadas para sumar al cumplimiento de los objetivos. Algunas políticas sobresalientes que fueron (y siguen siendo parte del proceso) llevadas a cabo de inicio a fin con resultados contribuyentes al beneficio de la sociedad son: la política pública en salud creada en 2012 para el control y prevención de la obesidad y otras enfermedades crónicas no transmitibles. Resaltable por razones múltiples como el trabajo fusionado de diferentes departamentos de la administración municipal, el desarrollo comprometido de cada una de sus labores, la focalización de los grupos objetivos y la manera asertiva para tratarlo según el escenario particular, el trabajo constante que se viene llevando a cabo para diluir esta problemática hasta la actualidad.

Otra política igualmente importante es la política de protección y atención para los habitantes de calle, la cual es dada con el propósito de reducir las desigualdades sociales y contribuir a la posibilidad de una inclusión de esta población dentro de todos los campos sociales; su contribución desarrollo permanente durante los años de ambos periodos de gobierno demuestra el compromiso que genera la solución de esta problemática y las demás situaciones complejas provocadas por este. En la evaluación de las gestiones realizadas desde las administraciones municipales para el cumplimiento de los objetivos se considera como eficiente y eficaz partiendo de la aplicabilidad de las mismas para provocar resultados adecuados, exceptuando lo desarrollado para el objetivo de formación para el trabajo y generación de ingresos pues, no se registran estadísticas ni actividades direccionadas al cumplimiento de este punto siendo así inefectivo pues dentro de las actividades que generan desarrollo económico local está la promoción del empleo productivo. Un ejemplo más resaltable de este periodo de gobierno sobre los cuales se genera desarrollo económico local es la política pública de sostenibilidad del espacio público pues, es esencial para la generación de desarrollo comprender que los factores económicos suceden en un

entorno compuesto de muchas variables influyentes en el desempeño del territorio y, por ende, en sus habitantes. Es por lo anterior que, la búsqueda de operativizar los esfuerzos para la adecuación y recuperación del espacio para el uso colectivo y disfrute de los habitantes también hace parte del incremento de desarrollo económico. Hasta la actualidad, los objetivos de esta política siguen siendo trabajados desde los responsables para el mantenimiento de sus buenos resultados para la ciudadanía.

Para el siguiente periodo de gobierno que tenía como propósito que fuera el gobierno de los ciudadanos con una participación inclusiva de todas las líneas sociales y con el manejo justo de un gobierno de turno. Bajo la metodología de política pública se llevaron a cabo pocas iniciativas; sólo una, por el tiempo en el que fue diseñada, ya tiene actos de implementación que permiten analizar la consecuencia de los esfuerzos con respecto a la solución de la problemática específica. La política pública de turismo planteada en el 2016 apuntando su implementación en “mejorar la calidad de vida de las personas y aumentar los indicadores de desarrollo humano y económico” (Acuerdo 017 de 2016), entre otros. Las acciones adelantadas hasta el momento se encuentran las alianzas y socializaciones de la política con los gremios pertinentes para el favorecimiento bilateral con la implementación de dichas actividades; también se buscó especialistas experimentados sobre este factor para guiar las acciones de la política que llevaran a proporcionar soluciones pertinentes. Mientras tanto, para el año 2019 se diseñaron otras políticas orientadas a la familia e infancia y adolescencia que prometen generar inclusión y oportunidades tal como está dimensionado desde el programa de gobierno municipal.

Girón durante el segundo periodo gubernamental analizado, periodo del que sí se tienen registros de políticas públicas, se diseñó una política de Discapacidad e Inclusión Social en el 2018 de la cual se han realizado avances para mejorar diferentes aspectos entorno a la problemática de

discapacidad social como lo son, su formación educativa, inclusión productiva, rehabilitación, fomentar la educación inclusiva, capacitación de servidores, asistencia a familiares afectados, entre otras acciones efectivas que direccionan pertinentemente la política. El asertividad en el conocimiento de la problemática tanto de la persona afectada como de su entorno es lo que ha permitido que las actividades conjuguen soluciones palpables para toda esta comunidad afectada. Adicional a esta existe una política pública en juventud planteada en 2019 la cual tiene como propósito ayudar a solucionar problemáticas de los derechos y deberes juveniles; esta población necesita de la ayuda integral del estado debido a la heterogeneidad de sí misma, por tanto, esta política es pertinente y siendo bien aplicada, terminará siendo provechosa para la comunidad.

Al contrario de lo sucedido en Girón, para el municipio Piedecuesta las políticas creadas y de las cuales se tiene evidencias fueron desarrolladas durante el periodo de gobierno 2012-2015. De estas políticas todas tienen como objetivo de desarrollo sostenible la reducción de desigualdades, existen dos de ellas que fueron ejecutadas: una de ellas es una política de la Mujer y Equidad de Género, aprobada en el 2012, afirmaba disminuir las inequidades que sufre la mujer dentro de la sociedad en todos sus aspectos sociales por la cual se llevaron a cabo actividades a cargo de la Administración Municipal que, a pesar de ser dirigidas hacia la mujer y la equidad de género, no son consecuentes a los objetivos específicos de la política para la solución de las problemáticas. Estas situaciones son usuales en las políticas y reafirma la necesidad de un mecanismo que genere una línea recta sobre la cual realizar las acciones pertinentes. Adicional a esta, también está la PP de Discapacidad de la cual existe una notoria ineficacia pues, tiene en cuenta actividades pertinentes para la correcta viabilidad de la política, sin embargo, por el largo lapso sucedido desde la aprobación de esta, ya deberían existir datos más consistentes para obtener una solución de dicho problema.

En Floridablanca, las políticas correspondientes al primer periodo de gobierno analizado fueron ejecutadas bajo el lema ‘Primero Floridablanca’ dentro del eje de desarrollo cultural, social y económico. Es de resaltar la política de salud (Acuerdo 004 de 2015) que fue diseñada en el último año del periodo la cual, tenía como objetivo unificar los esfuerzos públicos y privados en temas de salud para contribuir más integralmente en el bienestar de los florideños y, conjunto a ello, lograr mayor eficiencia con el presupuesto utilizado. Las actividades implementadas en la comunidad disminuyen la brecha entre lo anhelado por la política (el deber ser) y la realidad presenciada (el ser) pues, por la congruencia existente entre los resultados esperados y la transformación del problema en los grupos sociales beneficiados esta política es eficaz. En el programa de gobierno posterior ‘Floridablanca Ahora Puedes Más’ se diseñaron y aprobaron múltiples políticas públicas, sin embargo, por lo reciente de su planificación aún no es objetivo señalar una conclusión sobre los esfuerzos ejecutados y cómo estos han impactado sobre la solución de sus problemáticas pertinentes. En excepción de esto, se encuentra la PP dirigida a la Mujer y la Equidad de Género, la cual ha sido efectiva debido a la utilidad de los objetivos de la política con respecto a los problemas que sufre esta población en el municipio; la proporcionalidad de mujeres beneficiadas con esta política es significativa para la población en general y, así mismo, para el cumplimiento del objetivo.

De las políticas diseñadas que, basados en la teoría y en la importancia de sus aportes, debieron terminar de implementarse se pueden destacar las políticas de educación e investigación pues, ninguna de ellas se terminó de implementar o están recién diseñadas, por tanto, no hay ningún resultado por analizar sobre este aspecto aún. Adicional a esto, teniendo en cuenta los avances que se tienen en el municipio de Piedecuesta con respecto a los usos de la investigación para aportar académica y económicamente al crecimiento de la sociedad; como también las labores ejecutadas



en la política pública de Bucaramanga para la creación del observatorio del AMB hubiese sido de gran utilidad sumar las necesidades de una parte de la sociedad con las ventajas sobresalientes de otra parte con el ánimo de equiparar la deficiencia y así, contribuir al desarrollo económico local. De la misma manera, sobre las políticas planteadas que apuntaban a configurar instituciones públicas más sólidas demuestran dos factores esenciales: primero, que hay un reconocimiento sobre la fragilidad en la gobernanza de las administraciones municipales del territorio y específicamente, en las dimensiones donde hay problemáticas que están afectando a los colectivos sociales; y segundo, expone la importancia existente en la inclusión y participación de la ciudadanía sobre las temáticas públicas para garantizar el buen manejo de este aspecto desde su participación y veeduría.

La sociedad contiene diversos factores que se convierten en indispensables en la vida diaria de los ciudadanos. Aquellos factores que como indispensables presentan falencias y escaseces se convierten en aquellas problemáticas que disminuyen las comodidades de los pobladores que limitan así su mejor eficiencia en todos los aspectos sociales. Dichas problemáticas, si están afectando a un grupo significativo de ciudadanos, deben ser considerados desde las administraciones municipales para que, desde algún impulso de intervención pública, pueda ser mejorado o solucionado pues, del buen resultado de los factores que rodean a los ciudadanos depende en gran manera su comportamiento y desempeño dentro de la sociedad. Desempeño que de ser colectivo y eficiente significará una atribución a la generación de desarrollo económico local. Los proyectos concretos que se necesitan para la generación de desarrollo económico local es posible interpretarse, por la similitud de las teorías, como las políticas públicas. La necesidad de una vía que disminuya o erradique una debilidad o circunstancia deficiente a la que se enfrenta un colectivo y que, por este mismo, un aspecto de su calidad de vida limita su potencial para la

aportación de desarrollo económico es lo que se busca ser enfrentado desde actividades promovidas desde la administración pública pero con la participación integral de los distintos actores sociales implicados y la conversación constante sobre lo realizado para cada vez hacerlo mejor e impactar de manera más eficaz y eficiente la problemática social.

## **7. Conclusiones**

Con base en la experiencia lograda durante la realización de esta investigación es posible concluir la dificultad que existe en la obtención de información pública sobre el tema tratado. Existen diferentes obstáculos en la organización de los entes reguladores que fueron evidenciados en los procesos de conocimiento de los planes de gobierno de cada alcaldía, los acuerdos sobre los cuales se ejecutan las políticas, los informes de las actividades implementadas y aún en mayor medida, en la obtención de posibles evaluaciones sobre las políticas ya ejecutadas. Esta vía abrupta para conseguir la información necesaria que permitiría llevar con toda eficiencia esta investigación es justamente la justificación acertada sobre la importancia de este inventario de políticas públicas para el Área Metropolitana de Bucaramanga. El conocimiento es la ruta de acceso para tomar decisiones asertivas y direccionadas a un contexto mejorado progresivamente.

Al analizar las vías de comunicación y las evidencias de resultados se encuentran en común ausencias de datos fundamentales para el análisis de los proyectos implementados. Unas de las razones esenciales por las que esto sucede se puede interpretar que la falta de reconocimiento por parte de la administración de turno sobre procesos que pudieron haber terminado en fracaso ya sea visto esto como, la no obtención de resultados o incluso, la obtención de resultados peores que el mismo contexto deficiente de donde se partió para el diseño de la política. Esta falta de aceptación tanto de la comunidad sobre la imperfección de la administración pública, como la del gobierno

de turno sobre sus errores, crea hábitos viciosos que no aportan a la transparencia e irrumpe los procesos de veeduría generando así, círculos de deterioro; teniendo en cuenta que el conocimiento, o la ausencia de él, afecta el sistema social mediante el efecto en las decisiones, y que tal efecto puede ser más grande o pequeño, según la importancia del conocimiento en cuestión.

La utilidad de la información radica en conocer el estado transparente e integral de un aspecto. Ha de ser idóneo para las administraciones municipales venideras contar con una herramienta amplia y completa que contenga cada detalle que necesita saber sobre distintos aspectos de manera tal que pueda contextualizar sus futuras decisiones y, así mismo, desarrollar procesos en aquellos factores sociales que aún presentan deficiencias de cualquier tipo con el ánimo de solventar esa falla y que la comunidad pueda continuar avanzando con sus aportes varios al desarrollo económico local. Teniendo en cuenta que la sociedad se construye a diario y con cada uno de sus integrantes, es posible afirmar que se encuentra necesario *conocer* y *actuar* correctamente para desarrollar a la sociedad.

La cantidad de políticas implementadas en un territorio no hablan directamente del efecto positivo que se pueda generar en el mismo o del desarrollo que se esté sumando a la comunidad; pues, se es consciente de dos factores: el primero de ellos es, por supuesto, que sería más importante hablar de la calidad de las políticas que se están llevando a cabo: calidad que puede detallarse en la seriedad con la que se esté tomando en cuenta la problemática social, la pertinencia de los objetivos y asimismo, de las actividades elocuentes al mismo, la elección de los actores participantes y los responsables adecuados, y demás factores que evoquen con toda integralidad en atacar esta problemática como una situación consciente sobre lo importante que es para cada individuo afectado la solución de dicha circunstancia para facilitar su desarrollo social y económico en la comunidad. Y el segundo factor es, como ya se ha mencionado múltiples veces,

que una política se desarrolla en un complejo de factores sociales en las que todos son igual de influyentes y por tanto, importantes; es decir que, existan diversas vías de acción públicas que promuevan la creación de mejores condiciones sociales y la generación de desarrollo económico en el territorio de los cuales, mientras todas las acciones se desarrollen con la misma integralidad y consciencia, son importantes para el logro de los objetivos sociales.

En consecuencia, los aspectos que deben centrar debate de acuerdo a lo revisado podrían resumirse en algunos tópicos básicos.

El inventario creó grupos y resumió las políticas acordadas y aprobadas para cada ciudad que es miembro del AMB. El sistema de recopilación de información contiene filtros coincidentes para refinar los datos de manera que sea coherente con los objetivos de la persona que busca información específica. Estos filtros son: gobierno municipal, año de aprobación, departamento social o económico y departamento responsable. Cada uno de estos filtros intenta permitir una búsqueda correcta y suficiente de la operación realizada con base al tiempo y espacio correctos, volviéndose así particularmente objetivo a la hora de revisar los datos.

De igual forma, es necesario conocer al representante responsable de la estrategia, pues esto beneficia a dos factores: por un lado, la entidad que genera cualquier tipo de copia para que pueda asumir compromisos en base a los resultados presentados, y, por otro lado, le permite encontrar un rumbo de la política en cuanto al público objetivo y los propósitos a desarrollar.

En relación a las desventajas encontradas para todos los municipios de AMB sobresalen la organización y divulgación de datos de programas públicos que deben ser de conocimiento público, como sus convenios, sus respectivos informes de gestión y, en dado caso las evaluaciones de seguimiento, por lo que el acceso a estos documentos se realiza a través de trámites burocráticos que conducen a esperas largas e ineficientes. Asimismo, se encontró que son estos datos

informativos los que no permiten comprender la realidad completa sobre el éxito o fracaso de cada política pública. Muchas veces, el gobierno de la época culpa al pasado por no tener dichos datos, o por ser de un período anterior, los documentos ya no dependen del responsable del momento y se pierde competitividad y productividad en la ejecución de todos los instrumentos de política pública.

Otro inconveniente encontrado y que apoya la importancia del inventario es que la aprobación e implementación de las políticas se superponen a los esfuerzos y compromisos públicos realizados previamente, esto lleva a redoblar esfuerzos y retrasa los procesos, posponiendo el objetivo principal de la política: beneficiar a la gente. Otra lamentable realidad es que aparecen como precedentes políticos o planes inconsistentes a los problemas actuales por resolver. Por ejemplo, si se va a formular una política pública para la juventud para reducir la influencia de la población en hábitos o tendencias sobre consumir drogas, afiliarse a pandillas, delitos, etc...; es inconsistente referirse a políticas públicas juveniles que busquen comprender las preferencias educativas y formativas de este colectivo para generar empleos idóneos para incrementar su productividad, es importante encontrar el contexto y la priorización a cada rubro de política definida.

Con respecto a las acciones destacadas encontradas en el análisis realizado se encuentra que (se logra en la mayoría de los casos) existe una relevancia para la agenda pública nacional, con el objetivo de contribuir a estos esfuerzos a través de su compromiso y liderazgo local. Esto es positivo porque, como explica DEL, la sinergia entre los dos sistemas políticos puede incrementar la eficiencia en el uso de recursos y la eficiencia en la resolución de problemas sociales, este es el eje principal de la implementación de esta forma de acción pública, junto con

la macroeconomía del país, acompañando la toma de decisiones económicas y la cooperación de las fuerzas territoriales.

Otro dato que se debe enfatizar es que, a través de la investigación, las entrevistas, el trabajo de campo y la inclusión de opiniones, podemos comprender el estado de los problemas que enfrenta la comunidad de manera específica y correcta y es gracias a esto que, las creaciones de los objetivos sobre los cuales trabajar los eventos de la política son apropiados para solucionarlos, puesto que, el contexto económico y regional se establece mediante un contexto específico y multidimensional en donde confluyen los agentes económicos y el territorio.

Con respecto a la vinculación de las políticas públicas con el desarrollo local es importante mencionar que, la teoría del DEL como condición para la adaptación territorial de acuerdo a sus aspectos descriptivos, ya sean positivos o negativos, confirmó que un contexto adecuado entre estos dos conceptos radica en que el AMB debe verificar los problemas y necesidades sociales que visualiza resolver a través de planes de implementación y políticas públicas, y mostrando interés en su estado inicial transformar la sociedad local en un estado preciso capaz de llevar a cabo el proceso de innovación y desarrollo.

Finalmente, y como se evidenció en la caracterización realizada, los municipios del AMB presentan contextos disímiles, a pesar que algunas variables presentan estadísticas y tendencias correlacionadas, es claro que todos los municipios presentan patrones distintos, sin embargo, como existe un área metropolitana en conjunto, cada municipio estará en contexto con los otros tres municipios, lo que sugiere cierta dependencia entre sí, ya sea en temáticas de mercado laboral, de valor agregado, de cifras de pobreza e incluso de construcción, por citar algunos casos, la conurbación hace que las ciudades se interrelacionen y generen vínculos muy fuertes, es en este punto donde las políticas públicas deben ser vistas de manera multidimensional y con visión de

enfoque territorial, de esta manera el impacto y la productividad de las regiones por las herramientas de políticas pueden ser sumamente positivos y valorados en la región.

### **8. Recomendaciones**

Es inminente generar una línea de producción entre información acertada hasta resultados efectivos. El proceso es necesario llevarlo a cabo en orden y sin saltarse ningún paso, pues esto es lo que garantizará la evolución en los planes aplicados y el desarrollo económico y social de la comunidad: Consecuentemente entonces, se recomienda implementar la economía de la información aceptando esta como una parte integrante del cuerpo mismo del análisis económico; crear un diagnóstico del estado del territorio para crear un plan adaptable, disponer la información a la comunidad con la intención de que sea ella misma quien considere si es lo mejor para su beneficio y de esta manera, se involucre o rechace su implementación; acondicionar el territorio, ejecutar asociaciones de territorios afines y, selección y gestión de proyectos concretos, ejecución, control y evaluación de los mismo. Así mismo, hacerlo de manera consciente y contextualizada pues, una variable constante encontrada en el análisis de las políticas públicas es la incongruencia existente entre las actividades implementadas dentro de las acciones de las políticas públicas que no van encaminadas directamente con el logro del objetivo de la misma.

Se sugiere que el desarrollo y diseño de las políticas públicas comprendan una estructura unánime que simplifique el trabajo de ejecución y evaluación de las mismas, cumpliendo con aspectos básicos que toda política contenga en un orden similar con el objetivo de que los entes responsables tengan una fácil apropiación de las diferentes políticas que tienen a su cargo lo cual, disminuiría también las variaciones en las metodologías de control y evaluación. No se pretende afirmar con esto que, todas las políticas deben contener las mismas características de contenido y

profundidad, pues se es consciente de la unicidad que significa cada política de manera particular para cada problemática social; esta recomendación es una sugerencia de estructura que diera orden a requisitos mínimos de diseño y sobre los cuales los entes verificadores podrían realizar sus revisiones de manera más efectiva. En cuatro de las políticas diseñadas por Floridablanca en el segundo periodo de gobierno analizado se llevó a cabo esta similitud de estructura sobre las cuales desarrollar las políticas y en la experiencia obtenida durante esta investigación, sí simplificó la búsqueda de la información y el análisis de los resultados.

La información adquirida puede ser usada como una ventaja o desventaja según quien la adquiera, la intención que tenga con la misma y el conocimiento previo que ésta tenga sobre la misma temática, es decir que, disponer de buenas herramientas no garantiza en su totalidad la calidad del análisis; por lo tanto, se aconseja implementar una capacitación formativa sobre la temática tratada, entre eso, sobre cómo está compuesta una política, qué dimensiones corresponden a una evaluación favorable para una política, qué puede ser considerado como Buenas Prácticas, cómo desarrollar actividades concernientes al logro del objetivo, entre otros conocimientos necesarios y, así mismo, uniformar las vías por las que se desarrollan con la intención de generar políticas viables, acertadas, ejecutables y transparentes, con las supervisiones adecuadas en conocimiento y determinación que conlleven a que cada una cumpla con su propósito. Agregando igualmente que todo este aprendizaje siga sumando a la recopilación de información importante para la creación futura de mejores prácticas públicas y aportes cada vez más efectivos a la generación de desarrollo social y económico del territorio.



### Referencias

- Aguilera Díaz, María. Banco de la República. (2013). *Documentos de trabajo sobre economía regional - Bucaramanga: capital humano y crecimiento económico*. Bucaramanga. [www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/)
- Albuquerque, F. (1997). *Metodología para el Desarrollo Económico Local*. Dirección de desarrollo y Gestión Local.
- Alcaldía de Bucaramanga. (2012). *Informe de gestión de Secretaria de Salud y Ambiente de Bucaramanga 2012*. Alcaldía de Bucaramanga. [www.bucaramanga.gov.co/elatril/Documentos/informes\\_gestion/2012/Informe\\_de\\_Gestion\\_SSA\\_2012.pdf](http://www.bucaramanga.gov.co/elatril/Documentos/informes_gestion/2012/Informe_de_Gestion_SSA_2012.pdf). (Pp. 21-23)
- Alcaldía de Bucaramanga. (2012). *Plan de Desarrollo Municipal de Bucaramanga 2012-2015: Capital Sostenible*. Alcaldía de Bucaramanga. [www.bucaramanga.gov.co/laruta/download/planes\\_de\\_desarrollo/](http://www.bucaramanga.gov.co/laruta/download/planes_de_desarrollo/)
- Alcaldía de Bucaramanga. (2013). *Informe de gestión de Secretaria de Salud y Ambiente de Bucaramanga 2013*. Alcaldía de Bucaramanga. [www.bucaramanga.gov.co/elatril/Documentos/informes\\_gestion/2013/Informe\\_de\\_Gestion-sec\\_Salud\\_y\\_Ambiente-Cuarto\\_Trimestre\\_de\\_2013.pdf](http://www.bucaramanga.gov.co/elatril/Documentos/informes_gestion/2013/Informe_de_Gestion-sec_Salud_y_Ambiente-Cuarto_Trimestre_de_2013.pdf). (P. 37).
- Alcaldía de Bucaramanga. (2013). *Plan de Ordenamiento Territorial de Segunda Generación 2013-2027*. Alcaldía de Bucaramanga. [www.concejodebucaramanga.gov.co/planordenamientoterritorial/tomo2.pdf](http://www.concejodebucaramanga.gov.co/planordenamientoterritorial/tomo2.pdf)
- Alcaldía de Bucaramanga. (2014). *Informe de gestión de Secretaria de Salud y Ambiente de Bucaramanga 2014*. Alcaldía de Bucaramanga.

[www.concejodebucaramanga.gov.co/descargas/CONTROL\\_POLITICO\\_3\\_SALUD\\_AMBIENTE\\_2014.pdf](http://www.concejodebucaramanga.gov.co/descargas/CONTROL_POLITICO_3_SALUD_AMBIENTE_2014.pdf). (P. 12)

Alcaldía de Bucaramanga. (2015). *Informe de gestión de Secretaria de Salud y Ambiente de Bucaramanga 2015*. Alcaldía de Bucaramanga. [www.concejodebucaramanga.gov.co/descargas/CONTROL\\_POLITICO\\_3\\_SECRETARIASALUDAMBIENTE\\_2015.pdf](http://www.concejodebucaramanga.gov.co/descargas/CONTROL_POLITICO_3_SECRETARIASALUDAMBIENTE_2015.pdf). (p. 31)

Alcaldía de Bucaramanga. (2016). *Informe de gestión de Secretaria de Salud y Ambiente de Bucaramanga 2016*. Alcaldía de Bucaramanga. [www.bucaramanga.gov.co/el-atril/informes-de-gestion-2016/](http://www.bucaramanga.gov.co/el-atril/informes-de-gestion-2016/)

Alcaldía de Bucaramanga. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal de Bucaramanga 2016-2019: El gobierno de las ciudadanas y los ciudadanos*. Alcaldía de Bucaramanga. [www.bucaramanga.gov.co/la-ruta/download/plan\\_de\\_desarrollo/](http://www.bucaramanga.gov.co/la-ruta/download/plan_de_desarrollo/)

Alcaldía de Bucaramanga. (2017). *Informe de gestión de Secretaria de Salud y Ambiente de Bucaramanga 2017*. Alcaldía de Bucaramanga. [www.bucaramanga.gov.co/el-atril/informes-de-gestion-2017/](http://www.bucaramanga.gov.co/el-atril/informes-de-gestion-2017/)

Alcaldía de Bucaramanga. (2018). *Informe de gestión de Secretaria de Salud y Ambiente de Bucaramanga 2018*. Alcaldía de Bucaramanga. [www.bucaramanga.gov.co/el-atril/wp-content/uploads/2019/02/INFORME-GESTION-VIGENCIA-2018.pdf](http://www.bucaramanga.gov.co/el-atril/wp-content/uploads/2019/02/INFORME-GESTION-VIGENCIA-2018.pdf)

Alcaldía de Bucaramanga. (2019). *Informe de gestión de Secretaria de Salud y Ambiente de Bucaramanga 2019*. Alcaldía de Bucaramanga. [www.bucaramanga.gov.co/el-atril/wp-content/uploads/2020/02/INFORME-GESTION-CUARTO-TRIMESTRE...-2019.pdf](http://www.bucaramanga.gov.co/el-atril/wp-content/uploads/2020/02/INFORME-GESTION-CUARTO-TRIMESTRE...-2019.pdf)

Alcaldía de Floridablanca. (2012). *Plan de desarrollo 2012-2015: Primero Floridablanca*. Alcaldía de Floridablanca.

Alcaldía de Floridablanca. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019: Ahora Puedes Más Floridablanca*. Alcaldía de Floridablanca.  
[www.floridablanca.gov.co/Transparencia/Normatividad/](http://www.floridablanca.gov.co/Transparencia/Normatividad/)

Alcaldía de Floridablanca. (2018). *Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Floridablanca – Santander*. Alcaldía de Floridablanca.  
[concejomunicipalfloridablanca.gov.co/download/pot\\_2018-2030](http://concejomunicipalfloridablanca.gov.co/download/pot_2018-2030)

Alcaldía de Girón. (2012). *Plan de desarrollo 2012-2015: Construyendo Mi Ciudad*. Alcaldía de Girón.

Alcaldía de Girón. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019: Somos Tejido Social*. Alcaldía de Girón.  
[www.giron-Santander.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionControl/Plan%20de%20Desarrollo%202016-2019.pdf](http://www.giron-Santander.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionControl/Plan%20de%20Desarrollo%202016-2019.pdf)

Alcaldía de Girón. (2016). *Información del municipio*. Alcaldía de Girón. [www.giron-santander.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Informacion-del-Municipio.aspx](http://www.giron-santander.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Informacion-del-Municipio.aspx)

Alcaldía de Piedecuesta (2012). *Plan de desarrollo 2012-2015: El Contrato con la Gente*. Scribd.  
[es.scribd.com/document/252569792/Plan-de-Desarrollo-2012-2015](https://es.scribd.com/document/252569792/Plan-de-Desarrollo-2012-2015)

Alcaldía de Piedecuesta (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019: Piedecuesta Mi Plan*. Piedecuesta.  
Alcaldía de Piedecuesta.  
[www.alcaldiadepiedecuesta.gov.co/MiMunicipio/ProgramadeGobierno/Plan%20de%20Desarrollo%202016-2019.pdf](http://www.alcaldiadepiedecuesta.gov.co/MiMunicipio/ProgramadeGobierno/Plan%20de%20Desarrollo%202016-2019.pdf)

Área Metropolitana de Bucaramanga & Universidad Industrial de Santander (s.f.). *Plan de gestión integral de residuos sólidos del Área Metropolitana de Bucaramanga: Diagnostico técnico y operativo*. Alcaldía de Bucaramanga.  
[www.versionantigua.bucaramanga.gov.co/documents/dependencias/](http://www.versionantigua.bucaramanga.gov.co/documents/dependencias/)

Ayuntamiento de Barcelona (2009). *Inventario sobre las políticas dirigidas a la comunidad LGTB.*

Ayuntamiento de Barcelona.

Benavides R., M. & Valdés B., A. (2014). *Políticas públicas para la igualdad de género: Un aporte a la autonomía de las mujeres.* Repositorio CEPAL. [repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37226/S1420372\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37226/S1420372_es.pdf).

CDMB, Alcaldía de Bucaramanga, Empresa de Desarrollo Urbano. (2017). *Caracterización ambiental y forestal para el proyecto gran bosque de los cerros orientales camino de la juventud y parque lineal del río Suratá.* Bucaramanga. [www.bucaramanga.gov.co/laruta/download/parque\\_claveriano/01%20Documentos%20Generales/Caracterizaci%C3%B3n%20ambiental%20y%20forestal.pdf](http://www.bucaramanga.gov.co/laruta/download/parque_claveriano/01%20Documentos%20Generales/Caracterizaci%C3%B3n%20ambiental%20y%20forestal.pdf)

Chavero González, A. (1979). Economía de la Información y del conocimiento by Donald MacLean Lamberton. *Revista Mexicana de Sociología.* 41 (2), 609-612. [www.jstor.org/stable/3539908](http://www.jstor.org/stable/3539908)

CONEVAL (2014). *Inventario CONEVAL de programas y acciones federales de Desarrollo Social.* Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. [www.coneval.org.mx/Informes/ArchivosSIPF/Nota\\_Metodologica.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/ArchivosSIPF/Nota_Metodologica.pdf)

Congreso de la República. (1980, 14 de diciembre) Decreto 3104 de 1979. *Normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas.* [www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019023](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019023)

Contraloría de Bogotá D. C. (2013). *Informe de Balance Social del Distrito Capital.* Bogotá. Contraloría de Bogotá D. C. [www.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/informes/Obligatorios/BALANCE%20SOCIAL%20Y%20POLITICAS%20PUBLICAS/BALANCE%20SOCIAL%202012.pdf](http://www.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/informes/Obligatorios/BALANCE%20SOCIAL%20Y%20POLITICAS%20PUBLICAS/BALANCE%20SOCIAL%202012.pdf)

- DANE. (2005). *Proyecciones de poblaciones municipales*. Bogotá.  
[www.dane.gov.co/files/censo2005/](http://www.dane.gov.co/files/censo2005/)
- DANE, FONDANE. (2015). *Informe de Gestión Vigencia 2014*. Bogotá.  
[www.dane.gov.co/files/control\\_participacion/rendicion\\_cuentas/Informe\\_Gesti%C3%B3n\\_2014\\_DANE\\_FONDANE\\_.pdf](http://www.dane.gov.co/files/control_participacion/rendicion_cuentas/Informe_Gesti%C3%B3n_2014_DANE_FONDANE_.pdf)
- DANE. (2017) *Valor agregado y actividades económicas municipales*. Bogotá.  
[dane.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=1218a78169a14e77b9645f876e1014cc](http://dane.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=1218a78169a14e77b9645f876e1014cc)
- Departamento Nacional de Planeación (2015). *Ficha de caracterización de Piedecuesta*. Bogotá.  
[www.colaboracion.dnp.gov.co/CDT/](http://www.colaboracion.dnp.gov.co/CDT/)
- Departamento Nacional de Planeación (2016). *Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES*. [www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx](http://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx)
- Díaz Herrera, C. (2018). *Investigación cualitativa y análisis de contenido temático. Orientación intelectual de revista Universum*. Revista General de Información y Documentación. Ediciones Complutense. [www.dx.doi.org/10.5209/RGID.60813](http://www.dx.doi.org/10.5209/RGID.60813)
- Elder, C. D. & Cobb, R.W. (1993). *Formación de la agenda: el caso de la política de los ancianos. En problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa.
- Emiliozzi S., Lemarchand G. A. & Gordon A. (2009). *Inventario de instrumentos y modelos de políticas de ciencia, tecnología e Innovación en América Latina y el Caribe*. BID - REDES.  
[www.politicasci.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=66&Itemid=51&lang=pt](http://www.politicasci.net/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=66&Itemid=51&lang=pt)

- Evaluaciones Agropecuarias Municipales -EVA. (2018). *Datos anuales de Evaluaciones Agropecuarias Municipales*. Bogotá. Gobierno de Colombia. [www.datos.gov.co/d/2pnw-mmge/visualization](http://www.datos.gov.co/d/2pnw-mmge/visualization)
- García Gutiérrez, A. (1984) *Lingüística Documental. Aplicación a la documentación de la comunicación social*. Editorial Mitre.
- ICER (2016). *Informe de Coyuntura Regional: Departamento de Santander*. Bucaramanga. DANE, Banco de la República. [www.dane.gov.co/files/icer/2015/ICER\\_Santander2015.pdf](http://www.dane.gov.co/files/icer/2015/ICER_Santander2015.pdf)
- Instituto Municipal de Cultura y Turismo. (2017). *Informe de Gestión Trimestral (I - 2017)*. IMCT. [www.imct.gov.co/IMCT2/wp-content/uploads/2017/06/PRIMER-INFORME-TRIMESTRAL-DEL-IMCT-2017-OK.pdf](http://www.imct.gov.co/IMCT2/wp-content/uploads/2017/06/PRIMER-INFORME-TRIMESTRAL-DEL-IMCT-2017-OK.pdf)
- Instituto Municipal de Cultura y Turismo. (2017). *Informe de Gestión Trimestral (II - 2017)*. IMCT. [www.imct.gov.co/IMCT2/wp-content/uploads/2017/06/SEGUNDO-INFORME-TRIMESTRAL-2017.pdf](http://www.imct.gov.co/IMCT2/wp-content/uploads/2017/06/SEGUNDO-INFORME-TRIMESTRAL-2017.pdf)
- Instituto Municipal de Cultura y Turismo. (2018). *Informe de Gestión Acumulado (III - 2018)*. IMCT. [www.imct.gov.co/IMCT2/IMCT/informes/](http://www.imct.gov.co/IMCT2/IMCT/informes/)
- Instituto Municipal de Cultura y Turismo. (2019). *Informe de Gestión Acumulado (III - 2019)*. IMCT. [www.imct.gov.co/IMCT2/wp-content/uploads/2017/06/2019-CUARTO-INFORME-TRIMESTRAL-CONCEJO.pdf](http://www.imct.gov.co/IMCT2/wp-content/uploads/2017/06/2019-CUARTO-INFORME-TRIMESTRAL-CONCEJO.pdf)
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*. Fondo de Cultura Económica.
- López, JP. (1987). Economía de la información: de la tradición neoclásica a la perspectiva institucional. *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*. 18, 31-47. [dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2280934](http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2280934)

- Ministerio de Trabajo, Red Ormet, PNUD. (2015). *Estudio de perfil productivo Rural y Urbano del Municipio de Girón, departamento de Santander*. Bogotá. PNUD. [www.issuu.com/pnudcol](http://www.issuu.com/pnudcol)
- Ministerio de Trabajo, Red Ormet, PNUD. (2015). *Estudio de perfil productivo Rural y Urbano del Municipio de Piedecuesta, departamento de Santander*. Bogotá. PNUD. [www.issuu.com/pnudcol](http://www.issuu.com/pnudcol)
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Ordenanza No. 20 de 1981. *Funcionamiento del Área Metropolitana de Bucaramanga*. 15 de diciembre de 1981. [www.amb.gov.co/](http://www.amb.gov.co/)
- Otter, T., Cortez, M. (2003). *Economía de la Información, Sociedad de la Información, Información Periodística*. Programa de Medios de Comunicación y Democracia en América Latina, 1-22. [www.kas.de/wf/doc/kas\\_4901-1522-4-30.pdf?040622202734](http://www.kas.de/wf/doc/kas_4901-1522-4-30.pdf?040622202734)
- Peña Vera, T; Pirela Morillo, J. (2007) La complejidad del análisis documental. *Información, cultura y sociedad: revista del Instituto de Investigación Bibliotecológicas*. [www.redalyc.org/pdf/2630/263019682004.pdf](http://www.redalyc.org/pdf/2630/263019682004.pdf)
- Red de Observatorios de Mercado Laboral de Centroamérica y República Dominicana (2013). *Inventario de Políticas Activas de Empleo en Centroamérica y República Dominicana*. Organización Internacional del Trabajo. [www.omlad.gob.do/LinkClick.aspx?fileticket=I5GnGQzIZ2Q%3D&tabid=40](http://www.omlad.gob.do/LinkClick.aspx?fileticket=I5GnGQzIZ2Q%3D&tabid=40)
- Secretaría de Planificación y Programación de Guatemala (2016). *Centro de Acopio de Políticas Públicas – CAPP*. [www.ecursos.segeplan.gob.gt/capp/](http://www.ecursos.segeplan.gob.gt/capp/)

Senado de la República. (2003, 8 de abril). *Proyecto de Ley No. 022 de 2001 Senado - 149 de 2001 Cámara*. Bogotá D. C.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varrone, F. (2008). *Análisis y gestión de Políticas Públicas*. Ariel.

Subirats, J. (2014). *¿Qué es un problema público?* [www.youtube.com/watch?v=bR-4Cc8SxTY](http://www.youtube.com/watch?v=bR-4Cc8SxTY)

Suris, JM<sup>a</sup>. (2006). Sacar ventajas de los riesgos. Economía de la información. *Revista TELOS*, 69, 609-612.  
[telos.fundaciontelefonica.com/telos/cuadernograbar.asp?idarticulo=2&rev=69.htm](http://telos.fundaciontelefonica.com/telos/cuadernograbar.asp?idarticulo=2&rev=69.htm)

Torres-Melo, J. & Santander, J. (2013). *Introducción a las Políticas Públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. IEMP Ediciones.

Universidad Nacional Autónoma de México. (s.f.). *Métodos de investigación*. UNAM.  
[www.psicol.unam.mx/Investigacion2/pdf/METO2F.pdf](http://www.psicol.unam.mx/Investigacion2/pdf/METO2F.pdf)

UNICEF; Secretaría de Gobernación y Justicia (s.f.). *Inventario de Políticas Públicas locales para la Infancia y Adolescencia con base en Buenas Prácticas*. Biblioteca UNICEF.  
[www.unicef.org/honduras/Inventario\\_de\\_Politiclas\\_Publicas\\_Locales.pdf](http://www.unicef.org/honduras/Inventario_de_Politiclas_Publicas_Locales.pdf)

Vilaseca, J., Torrent, J., Lladós, J. (2001). De la economía de la información a la economía del conocimiento: algunas consideraciones conceptuales y distintivas. *Revista TENDENCIAS*, (2)2, 45-63. [www.dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5029725](http://www.dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5029725)