

Politico and institutional challenges for an inclusionist, equitable and efficient regional society proposal.

The case study of Santander Department (Colombia)

Sumario

Introducción; las sociedades regionales ante el reto del desarrollo equitativo; limitantes de la gobernabilidad; conclusiones.

Resumen

El presente texto aborda algunas reflexiones elaboradas durante la participación del grupo Políticas, Sociabilidades y Representaciones Histórico-Educativas (PSORHE) en la formulación de la dimensión Político-Institucional de la “Visión Prospectiva Santander 2019-2030”. La idea es exponer algunos planteamientos surgidos del estudio de caso que pueden enriquecer el debate sobre los retos para las sociedades del siglo XXI y orientar la búsqueda de un modelo que recoja, desde una perspectiva integral, las inquietudes y necesidades comunes de todos aquellos interesados en esta discusión. Este procedimiento de análisis de lo particular a lo general permitirá extrapolar elementos de política pública para la inclusión social desde la institucionalidad.

Palabras claves: *Equidad, sociedad regional, inclusión.*

Abstract

This text addresses some reflections made during the participation of the Politics, Sociability and Historical-Educational Representations group (PSORHE) in the formulation of political-institutional dimension of the Prospective Vision Santander 2019-2030. The idea is to present some proposals emerged from the case study that can enrich the debate on the challenges for the XXI century and guide the search for a model that collects, from a holistic perspective, the concerns, needs and interests of all those current interested people. This inductive method will extrapolate some public policy elements for social inclusion.

Keywords: *Equity, regional society, governability, inclusion.*

Artículo: *Recibido en Junio 14 de 2011 y aprobado en Noviembre 21 de 2011.*

Álvaro Acevedo Tarazona. *PhD en Transiciones, Cambios y Permanencias en las Sociedades Modernas y Contemporáneas de Europa y América (Universidad de Huelva); Magíster en Historia (Universidad Industrial de Santander - UIS); Especialista en Filosofía (Universidad de Antioquia); Historiador (UIS); Docente Universidad Industrial de Santander - UIS, Colombia.*

Correo electrónico: *tarazona20@gmail.com*

Retos Políticos e Institucionales para una Propuesta de Inclusión, Equidad y Eficiencia de Sociedad Regional

El caso del Departamento de Santander (Colombia)

Álvaro Acevedo Tarazona

Introducción

A finales de 2009 la Gobernación de Santander por intermedio de su Secretaría de Planeación firmó un acuerdo interinstitucional con la Universidad Industrial de Santander para el desarrollo de la “Visión Prospectiva Santander 2019-2030”. A partir de ese momento se constituyó un equipo interdisciplinario para realizar un análisis desde diferentes dimensiones y variables del problema en cuestión. Una de estas dimensiones fue la político-institucional con las variables administración y gobernabilidad territorial, cultura política y seguridad, conflicto y derechos humanos¹. El fin no era otro que formular una propuesta a futuro de inclusión, equidad y eficiencia de sociedad regional, a propósito de la disparidad en los grados de desarrollo sostenible de las diferentes provincias que conforman el departamento de Santander.

El enfoque prospectivo surgió en el escenario mundial a mediados del siglo XX como una contraposición a la mirada retrospectiva que tiende a juzgar el futuro conforme a una estructura de causalidad, proyectada en forma de un túnel del tiempo, como si el futuro fuera igual o muy parecido al presente. La formulación de una visión prospectiva territorial implica la puesta en marcha de un ejercicio académico integral orientado al establecimiento de metas y procedimientos para que una sociedad perfile su propio modelo de desarrollo sostenible (Espinoza y González, 2004). Es decir, que en un tiempo proyectado y mediante una planificación coherente el crecimiento económico corresponda con parámetros de equidad social, equilibrio ambiental y desempeño eficaz de las instituciones que permitan el mejoramiento en la calidad de vida de sus habitantes.

Como el planteamiento prospectivo implica un análisis integral y holista de cada componente del territorio seleccionado, el grupo Políticas, Sociabilidades y Representaciones Histórico-Educativas (PSORHE) fue invitado a participar en el proyecto “Visión Prospectiva Santander 2019-2030”. Específicamente para encargarse de lo correspondiente a la dimensión Político-Institucional, caracterizada en términos generales como “uno de los principales pilares del desarrollo económico y social de un territorio, pues es preciso contar con organismos, instituciones, reglas de juego y prácticas participativas que permitan y faciliten el desarrollo de los ciudadanos y de su entorno” (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2007: 69). Así pues, la presente ponencia aborda algunas reflexiones elaboradas durante la señalada experiencia que pueden enriquecer el debate sobre los retos para las sociedades del siglo XXI y orientar la búsqueda de una propuesta que recoja, desde una perspectiva integral, las inquietudes, necesidades e intereses comunes de la inclusión social como política pública.

1. Otras dimensiones y variables fueron: dimensión biofísica ambiental con las variables cambio climático, conflicto en el uso del suelo, dotación de recursos minerales e hidrocarburos, área en alto riesgo en el territorio, vulnerabilidad por escasez de agua, cambio en la biodiversidad; dimensión social con las variables desigualdad social, desarrollo humano y dinámica poblacional; dimensión económica con las variables crecimiento económico, internacionalización, estructura productiva, desarrollo de ciencia, tecnología e investigación, empleo, capital humano y capital social; dimensión urbano funcional con las variables equilibrio territorial, conectividad y ordenación del territorio.

Ahora bien, la búsqueda de un desarrollo sostenible regional en el contexto colombiano tiene una gran relevancia tanto por las condiciones que lo particularizan como por la coincidencia ante dinámicas comunes del orden global. Como se ha señalado al comienzo de esta ponencia, el propósito no es otro que ir de lo particular a lo general para extrapolar elementos de política pública de inclusión social desde la institucionalidad. Basta constatar en el tema que nos ocupa cómo las condiciones en que muchos colombianos y la mayoría de naciones de América Latina afrontan su cotidianidad tienen la impronta de la desigualdad, so pena de no implementarse en el entorno procesos económicos dinámicos e incluyentes. Una paradoja del sistema capitalista tiene que ver con su imposibilidad para cumplir con principios igualitarios esenciales consagrados por el sistema político democrático. No en vano el denominado sistema capitalista tiene críticos contundentes como Immanuel Wallerstein o posturas alternativas como las de Amartya Sen y Manfred Max-Neef respecto de la diferencia tangencial entre el crecimiento formal de una sociedad –expresada en los rendimientos de la actividad productiva– y el desarrollo real, entendido como la repercusión de condiciones económicas favorables en el mejoramiento de las condiciones de vida.

En Colombia tal inecuación resulta fácil de percibir sólo recurriendo al Índice de Gini². De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano de la ONU, el coeficiente del país en dicho indicador es de 0.58 –cifra muy próxima a las de otros países con serios problemas de desigualdad y marginación como Botsuana (0,61), Haití (59,5) y Bolivia (0.58)– que contrastado con los crecientes flujos de capitales extranjeros transferidos a territorios colombianos y la rentabilidad obtenida por sus grupos empresariales esbozan la complejidad del asunto (Pizarro, 2011). Este desequilibrio se sale de las fronteras nacionales para mezclarse bajo la magra estela del subdesarrollo históricamente padecido por el subcontinente latinoamericano, cuyo promedio en el Índice de Gini es de 0.52. El llamado a la intervención estatal pareciera a primera vista la principal alternativa de solución. En el caso colombiano las mediciones recientes ponen en duda el impacto real de los recursos públicos destinados al gasto social por el gobierno, los cuales han

ganado progresivamente mayor porcentaje en el presupuesto nacional sin una correlación apreciable con el alcance de condiciones más justas (Gaviria, 2011).

Las sociedades regionales ante el reto del desarrollo equitativo

Aparejada a la formulación de enfoques regionales del desarrollo, como estrategia nodal para afrontar las complejas condiciones del contexto internacional tras la Segunda Guerra Mundial, durante la década de 1950 surgió la necesidad de identificar la configuración regional del territorio más allá de los parámetros de la división político-administrativa tradicional (Boisier, 2005), bien fuera por condiciones ecosistémicas compartidas, relaciones económicas existentes o la identificación cultural común de sus habitantes, entre otras alternativas. Variables que progresivamente empezaron a tomarse en cuenta para planificar políticas públicas acordes con las necesidades y potencialidades diferenciadas de cada una de esas regiones e impulsar medidas gubernamentales en condiciones particulares. En principio, esta propuesta parecía conciliar la prolongada disputa entre intentos por implementar proyectos de nación con un marcado centralismo e iniciativas organizativas de inspiración federalista o marcadamente regionales.

Esta primera generación de políticas territoriales se limitó a pensar el desarrollo regional desde el establecimiento de polos subregionales, que supuestamente irradiarían hacia los territorios aledaños la senda del progreso (Boisier, 2000) y al mejor estilo del efecto “gota de agua”, tan propio de la teoría difusionista. Con el paso del tiempo empezó a ser evidente que en las zonas alejadas política y geográficamente de los grandes centros urbanos, tanto a nivel nacional como a nivel intrarregional, no era efectivo el acceso por parte de las comunidades a beneficios y oportunidades mínimas. Dinámica cuyos agravantes se han catalizado ante la emergencia de un mundo unipolar y la consolidación de *la globalidad* como referencia ineludible en cualquier planteamiento o reflexión correspondiente al desarrollo integral (Fazio, 2008).

El fomento de procesos de desarrollo equitativos en los países suscritos al Estado Social de Derecho, o en términos más amplios

2. Indicador desarrollado por el estadístico italiano Conrado Gini en 1912, el cual clasificó con el valor de 0 la medida de igualdad total en una sociedad y con el valor de 1 la máxima expresión de desigualdad.



que promuevan la igualdad de oportunidades y derechos en todos los aspectos (político, social, económico y cultural), es sin duda el reto de mayor envergadura que afrontan las entidades gubernamentales al momento de trazar sus políticas públicas (Roth, 2002). Con las particularidades correspondientes de cada caso, no es coincidencia que este aspecto sea siempre uno de los primeros en esgrimirse en toda manifestación social de descontento frente al accionar gubernamental en dichos territorios. Bien han señalado especialistas en el tema que la demanda por la equitativa distribución de los derechos y oportunidades ha sido el eje central del ejercicio de la ciudadanía asumido en la actual sociedad de la información y el conocimiento.

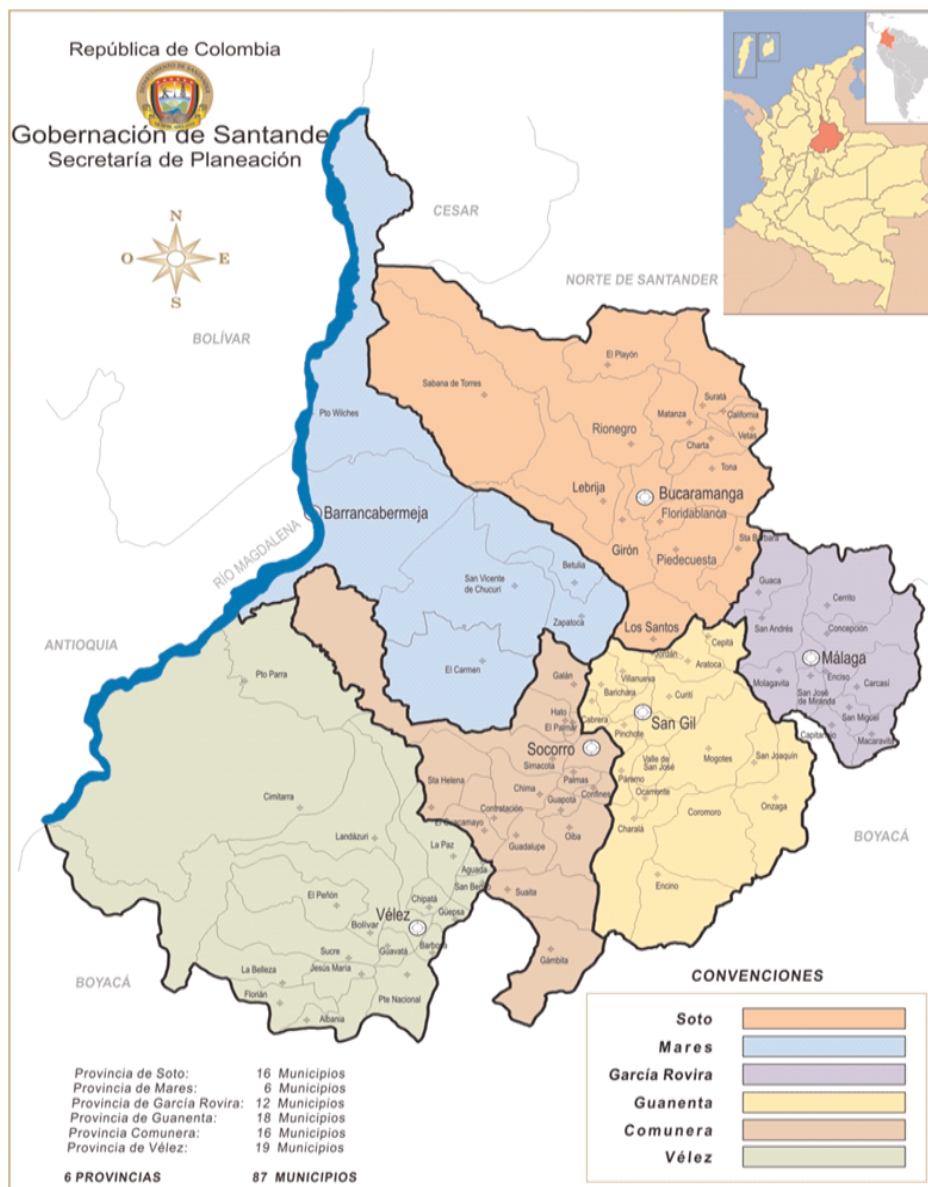
Una breve revisión del panorama histórico que enmarcó la emergencia del concepto de equidad como preocupación gubernamental y ciudadana revela ciertos elementos destacables. En primer lugar, es necesario ubicar en los postulados filosóficos de la Revolución Francesa (1789) y el subsecuente surgimiento del Estado occidental moderno las primeras referencias elaboradas de una idea sobre la igualdad cobijada por la ley y la institucionalidad gubernamental (Hobsbawm, 1991). Dicha idea fue progresivamente incorporada al discurso de corrientes políticas e intelectuales tan diversas como el anarquismo, el nacionalismo, el socialismo utópico, el liberalismo clásico o el comunismo, con sus respectivas acepciones particulares en cada caso. Los debates en torno a las diferentes propuestas para promover la igualdad de forma efectiva, desarrollados en el espectro temporal de los siglos XIX y XX, se constituyeron en el caldo de cultivo de críticas al sistema económico capitalista y las formas democráticas de gobierno, pero al mismo tiempo representaron la posibilidad de que se plantearan alternativas para pensar la búsqueda de la igualdad sobre la base de ajustes específicos. La combinación de experiencias paradigmáticas como las dificultades del socialismo soviético y la erosión de los principios tradicionales de la sociedad democrática bajo el modelo neoliberal han motivado el cuestionamiento del igualitarismo en tanto ideología y valor asociado con una visión "comunitaria" de sociedad. Esto porque que a pesar de las buenas intenciones políticas se ha prestado para desconocer las diferencias e incluso motivar la homogeneización. Así pues, el concepto genérico de equidad y la subsecuente preocupación por el desarrollo equitativo surge como la posibilidad de contemplar no sólo la

demanda ciudadana de derechos y oportunidades justas, sino, además, de la necesidad de distribución de capacidades a partir del desarrollo autónomo desde el respeto y la valoración de lo distintivo de cada grupo social.

En un nivel de detalle, el actual territorio colombiano deja ver una composición regional marcada y contradictoria por las características distintivas de la configuración socio-histórica de su contexto territorial y como efecto de la espacialización física y social de sus centros poblacionales, dispuesta desde las mismas dinámicas fragmentadas de los procesos de colonización. Estudios académicos recientes han corroborado tal perspectiva al punto que hoy en día es indispensable reconocer que Colombia es un país de regiones diferenciadas y definidas por aspectos físicos, culturales, económicos y sociales (Zambrano, 1998). Estas diferenciaciones son el referente más tangible para analizar el asunto de la equidad en términos del desarrollo; así, la regionalización colombiana ha derivado en la existencia de amplias desigualdades en la distribución de beneficios y oportunidades de toda índole y muy a pesar de que la Constitución Política de 1991 circunscribió en firme un modelo de organización político-institucional desconcentrado. De esta manera se evidencian bajos niveles de acceso democrático de la sociedad civil regional a los bienes públicos otorgados por el Estado y a las oportunidades para el desarrollo integral (DNP, 2007).

Para el caso particular del Departamento de Santander la posibilidad más directa de indagar por los retos y dificultades planteados al desarrollo equitativo se expresa en los notables contrastes entre la situación de sus provincias. Tras la emancipación y el surgimiento de la República neogranadina durante el primer cuarto del siglo XIX, el origen histórico de Santander como institución gubernamental propiamente correspondió a la integración de las territorialidades provinciales desarrolladas en su actual espacio geográfico. Así, en 1856 el Estado Soberano de Santander se instauró como unidad política administrativa sobre la base territorial de las provincias de Socorro, Pamplona, Ocaña y Vélez. Posteriormente, con la Constitución Política de 1886 esos mismos territorios se ordenaron bajo la figura del Departamento de Santander, el cual alcanzó su conformación actual en 1910 cuando el territorio correspondiente a las provincias de Ocaña, Pamplona y Cúcuta fue ordenado aparte bajo la jurisdicción del naciente Departamento de Norte de Santander (Guerrero y Páez, 2005).

Gráfico N° 1. Mapa de Santander y sus provincias



Fuente: Gobernación de Santander-Secretaría de Planeación

Tabla N° 1. Distribución territorial de las provincias de Santander

PROVINCIAS	KMS. CUADRADOS	PARTICIPACIÓN DEPARTAMENTAL (%)
GARCÍA ROVIRA	2.256	7,39
COMUNERA	3.338	10,93
GUANENTÁ	3.842	12,58
SOTO	5.210	17,06
MARES	6.947	22,75
VÉLEZ	8.944	29,29
TOTAL	30.537	100

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi-Colombia (IGAC). (Agrupación realizada por el autor)



En razón de este ordenamiento administrativo y a pesar de conservar su existencia formal, las provincias santandereanas se han visto influenciadas por dinámicas de modernización y urbanización contemporáneas. Como lo evidencian estadísticas oficiales (tablas 1 y 2), a partir de la segunda mitad del siglo XX la mayoría de la población de Santander se ha concentrado en las provincias de Soto y Mares, las mismas que

contienen los centros urbanos más importantes del Departamento: el Área Metropolitana de Bucaramanga y Barrancabermeja. En contraste, provincias como García Rovira y Comunera evidencian una preocupante tendencia de disminución poblacional, al mismo tiempo que la provincia de Vélez refleja una extensión territorial ampliamente desproporcionada con el modesto tamaño de su población.

Tabla N° 2. Evolución poblacional de las provincias de Santander 1964-2005

PROVINCIAS	1964	1973	1985	1993	2005
GARCÍA ROVIRA	104.854	102.201	99.207	93.818	78.714
COMUNERA	94.577	95.515	103.138	102.486	96.131
GUANENTÁ	128.034	131.258	144.856	150.984	135.793
VÉLEZ	160.176	145.362	189.865	195.204	183.446
MARES	146.091	182.592	254.346	270.721	298.503
SOTO	370.082	479.515	786.300	968.979	1.120.653
TOTAL	1.003.814	1.136.443	1.577.712	1.782.192	1.913.260

Fuente: Censos Departamento Administrativo Nacional de Estadística-Colombia (DANE). (Agrupación realizada por el autor)

La desproporcionada distribución poblacional de Santander no es un fenómeno aislado o definido en exclusivo por sus condiciones intrínsecas, es sólo “la punta del iceberg” de una dinámica más amplia y estrechamente vinculada con las falencias en la definición del modelo de sociedad regional del Departamento, que se extrapola en otras regiones del territorio colombiano. En razón de ello las provincias de Santander afrontan actualmente una compleja situación de inequidad representada en el registro en sus jurisdicciones de bajos índices de desarrollo humano, altas tasas de necesidades básicas insatisfechas, un preocupante incremento de los niveles de pobreza, profundas carencias en la infraestructura y escasez de oportunidades laborales o educativas para sus habitantes (Guerrero, 2011). La situación resulta más paradójica si se considera que estudios académicos recientes ubican a Santander como un caso destacado en la geografía del desarrollo económico colombiano reciente –con un registro de crecimiento del PIB departamental más alto, 34% por encima del promedio nacional– y sobre todo por el alcance de dicho logro a pesar de no contar con un desarrollo industrial o agrícola destacable (Meisel, 2010).

¿Cómo puede interpretarse este “milagro santandereano” en contraste con sus inequidades provinciales? Sobre todo cuando las

razones que lo explicarían corresponden al buen registro en el acumulado departamental de indicadores en los que precisamente presentan serias carencias dichos territorios de forma individual: en 2007 el departamento ocupó el tercer puesto nacional en el registro del PIB por habitante, sus coberturas totales en salud y servicios públicos son superiores al promedio nacional; en 2009 tuvo la tasa de desempleo más baja y la tasa de ocupación más alta entre los departamentos del país; en la actualidad el departamento presenta una distribución más equitativa del ingreso que el promedio de Colombia; en términos generales, Santander tiene menos población en condición de pobreza y de indigencia y con necesidades básicas insatisfechas; incluso el nivel de capital humano de sus habitantes también sobresale como los mejores del país (Cepeda, 2010). Se expresa aquí otra de las paradojas típicas de los indicadores de productividad: la inconsistencia entre las cifras totales y sus valores desagregados. Lo cual obliga a plantear estrategias político-institucionales para que las provincias santandereanas puedan lograr condiciones de desarrollo endógenas y reciban los beneficios correspondientes al aporte que realiza el posicionamiento general del Departamento.

Un paso indispensable para ello debe ser la búsqueda de una propuesta de sociedad regional

pertinente con las condiciones y potencialidades del entorno no sólo del contexto santandereano sino del propio orden nacional. Especialmente bajo las circunstancias actuales en que Colombia experimenta una discusión sobre el ordenamiento territorial. Entre algunas disposiciones al respecto cabe señalar que la Constitución Política de 1991 reconoció la relevancia de la problemática regional. Así, dejó abierta la posibilidad para que regiones y provincias pudieran constituirse en entidades territoriales (artículo 286). No obstante, la formalización efectiva de esta proposición se encuentra sujeta a la promulgación de una Ley Orgánica³, la cual hasta el día de hoy ha tenido 21 formulaciones distintas sin que se haya logrado su aprobación definitiva por parte del Congreso de la República, de modo que no ha sido posible institucionalizar adecuadamente la vocación regional del país ni tampoco redefinir las nuevas competencias que deberán asumir las entidades territoriales para ajustarse a los requerimientos que ello implica. Es claro entonces que en la actualidad no existe coherencia sobre el modelo de organización territorial que se quiere para Colombia y mucho menos para sus regiones.

Afectados directamente por dicha necesidad, algunos gobernantes del Departamento de Santander han propuesto alternativas particulares para la articulación territorial que no han sido efectivas. En consecuencia se reafirma la necesidad de definir una propuesta de ordenamiento y planificación subregional que recoja lo elaborado hasta el momento para implementar definitivamente un modelo de desarrollo sostenible que incluya en forma equitativa a toda la población santandereana. Tal determinación deberá permanecer sobre los cambios de mandato en la Gobernación de Santander y constituirse en una verdadera política departamental, sujeta como corresponde a mecanismos permanentes de verificación. Se trata de promover discusiones que conlleven a establecer estrategias que les permitan a las comunidades regionales identificar y subsecuentemente aprovechar sus potencialidades en el contexto de un mundo cada vez “más estrecho”, con fronteras nacionales cada vez más difusas, dinámicas de interconexión virtual o física y la estandarización de parámetros para la interrelación en todos los ámbitos (Wallerstein, 2006).

Limitantes de la gobernabilidad

El territorio más que un simple entorno físico en el que se agrega una población humana se constituye a partir de una tensión comunidad-autoridad que configura un espacio multidimensional (geográfico, político, económico, social y cultural). Espacio que también es escenario del desarrollo histórico de un conjunto de acciones a partir de las cuales sus ocupantes construyen ciertas tradiciones y pertenencias: una territorialidad (Herrera, 2009). Para garantizar la gobernabilidad de una comunidad es necesario implementar una regulación sobre el territorio y la territorialidad, expresada en unas correspondientes formas de administración. Cada una de estas formas de administración tiene implícitas representaciones acerca del territorio y la territorialidad que determinan el tipo de institucionalidad implementada para ejercer el control gubernamental correspondiente.

Con la Constitución Política de 1991 Colombia se circunscribió en firme a un modelo de organización político-institucional descentralizado. A partir de entonces la descentralización política-económica se presume un factor clave para garantizar la gobernabilidad y promover el fortalecimiento institucional del Estado a nivel departamental y municipal; en esencia, este es el supuesto sobre el que se sustenta la adopción y vigencia de este modelo. En efecto, la transferencia de recursos y autonomía a las entidades departamentales y municipales ha permitido un avance considerable: las coberturas en educación aumentaron; la tasa de analfabetismo se redujo; ha habido mayor disponibilidad de docentes y mayores niveles de escolaridad; ha aumentado la población afiliada al régimen contributivo de salud; se ha ampliado la red pública de servicios de salud y la cobertura en el servicio de agua potable (DNP, 2007), por citar los ejemplos más destacados.

No obstante, se evidenciaron también profundas dificultades en el manejo de los recursos. En vista de ello, la Ley 617 de 2000 estableció una categorización de los municipios y departamentos que regula la transferencia de los recursos nacionales. Si bien su fundamento es fiscal, el cumplimiento o no de las exigencias establecidas en esta norma resulta un indicativo de la fortaleza institucional de las entidades

3. Una Ley Orgánica es un acto normativo proferido por el Congreso de la República, con una jerarquía superior a las leyes comunes, es ordenadora, posee carácter de permanencia y estabilidad, sin tener por ello rango de norma constitucional; se limita a los temas que le asigne la Constitución Política de Colombia y requiere para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de una y otra cámara legislativa.



territoriales para adelantar una gestión adecuada a las disposiciones del Estado central. Entre el 2000 y el 2009 Santander mantuvo una valoración favorable en este parámetro gracias a su clasificación en la categoría 1, correspondiente a aquellos departamentos con población comprendida entre setecientos mil uno y dos millones de habitantes, cuyos ingresos corrientes

de libre destinación anuales igualen o superen ciento setenta mil uno y hasta seiscientos mil salarios mínimos legales mensuales vigentes. Aunque en el 2002 y el 2008 el departamento descendió temporalmente a la categoría 2, la continuidad de la buena clasificación sugiere el desarrollo de prácticas eficientes en la entidad territorial.

Tabla N° 3. Tendencias de categorización en los principales núcleos urbanos de Santander 2000-2006

AÑO	B/MANGA	B/BERMEJA	F/BLANCA	GIRÓN	PIEDECUESTA
2000	1	1	2	2	3
2001	1	1	2	3	3
2002	1	1	2	4	4
2003	1	1	2	4	4
2004	1	1	2	4	4
2005	1	1	1	2	2
2006	1	1	1	1	1

Fuente: Departamento Nacional de Planeación-Colombia (DNP). (Agrupación realizada por el autor)

Sin embargo, las tendencias de categorización de orden municipal evidencian índices muy bajos que matizan el escenario del desempeño institucional en Santander. Como sería lógico esperar de los núcleos urbanos más significativos del departamento, Bucaramanga, Barrancabermeja, Piedecuesta, Girón y Floridablanca registran una positiva tendencia de calificación entre 2000 y 2006. Junto a la ubicación constante desde el 2000 de Bucaramanga y Barrancabermeja en la categoría 1, correspondiente a una población comprendida entre cien mil uno y quinientos mil habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil salarios mínimos legales mensuales, se destaca el positivo ascenso de Piedecuesta, Girón y Floridablanca escalando desde categorías intermedias hasta consolidarse en la categoría 1 en el año 2006 (Ver Tabla N°3). Tal desempeño favorable se corroboró en el año 2009 con la reclasificación del municipio de Bucaramanga en la categoría especial, ubicándose al mismo nivel de las principales capitales del país: Bogotá, Medellín y Cali.

Al evaluar la situación de los restantes municipios de Santander, la situación se torna

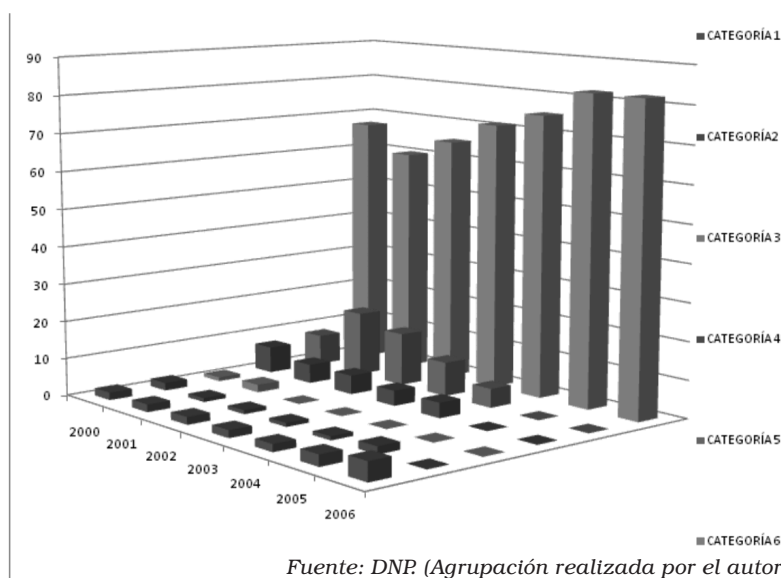
bien diferente y confirma una preocupante tendencia nacional de desequilibrio en el desarrollo de las entidades locales, generadora de inconvenientes en la acción estatal. Sin duda, en Colombia son demasiado contradictorias las realidades entre los municipios capitales o intermedios y los municipios denominados pequeños por su escasa concentración poblacional. Los primeros, a pesar de requerir ajustes, han logrado avanzar hacia la modernización, pero los otros continúan estancados en la implementación de una institucionalidad eficiente (proactiva en la administración de los recursos disponibles para el cumplimiento de su labor) y eficaz (avezada en la ejecución de los procesos o acciones propios de su función).

Además del aspecto poblacional con el fin de estandarizar un municipio, la buena o mala clasificación en los parámetros de la ley 617 de 2000 implica desarrollar los procesos correspondientes para lograr una gestión moderna y transparente expresada en rendimientos fiscales positivos. Es bastante probable que la falta de un diseño institucional adecuado a la heterogeneidad de las comunidades pequeñas y periféricas influya

directamente en los resultados negativos. Así mismo, es innegable la posible relación de estos resultados con una estrategia de los gobernantes municipales para incrementar la asignación de recursos de funcionamiento en sus dependencias, teniendo en cuenta que la menor clasificación así lo contempla con el propósito de apoyar a los más pequeños⁴. Pero dichos

aspectos resultan ocasionales y no logran explicar el desarrollo de la problemática en su trasfondo de larga duración. Sería más valioso contemplar un análisis que entienda estos elementos como claros esbozos de ineficacia administrativa y poca gobernabilidad que indican la necesidad de una reestructuración del ordenamiento municipal en Santander.

Gráfico N° 2. Categorización municipal de Santander 2000-2006



La territorialidad de los procesos de desarrollo es dinámica y como tal no está limitada por las fronteras político-administrativas preestablecidas. En el contexto globalizador contemporáneo es vital contar con esquemas flexibles de organización subregional que permitan la existencia de figuras asociativas y alianzas de entidades oficiales con intereses comunes para la planificación y gestión. En los asuntos de orden sectorial es donde surgen las principales necesidades y potencialidades superpuestas a las jurisdicciones municipales o departamentales colombianas. Los desequilibrios en la gestión administrativa territorial confirman que si bien la descentralización ha llevado dinero y múltiples responsabilidades al municipio colombiano, todavía son escasos los esfuerzos para fortalecerlos institucionalmente y garantizar su gestión eficiente. Contradictoriamente, los municipios colombianos han sido posicionados por el modelo descentralizador como actores del desarrollo local, pero continúan siendo las

entidades públicas con mayores debilidades institucionales y, por tanto, con dificultades para alcanzar niveles adecuados de gobernabilidad.

La amplísima cantidad de municipios ineficientes e ineficaces tiene fuertes implicaciones para la implementación de propuestas regionales de desarrollo efectivos, pues se presenta una fragmentación excesiva de recursos humanos y financieros del Estado para sostener estructuras burocráticas inoperantes y al mismo tiempo se crea una desarticulación de inversiones públicas sin que su impacto en el bienestar de las comunidades sea considerable. Es importante considerar que este fenómeno aborda implicaciones históricas y sociológicas que no encuadran directamente con el criterio racional de la administración pública. Marco Palacios considera que la entidad municipal, como uno de los principales legados del dominio hispánico, se constituye en un referente de identidad e identificación más fuerte que cualquier otra construcción como el Departamento o la Nación. De hecho, múltiples

4. Durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los municipios no podrán superar como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los siguientes límites: Especial 50%, Primera 65%, Segunda y tercera 70%, Cuarta, quinta y sexta 80%.



procesos históricos desarrollados en el territorio que actualmente corresponde a Colombia atendieron dinámicas locales marcadas (Palacios, 2003). Además de las implicaciones administrativas formales, una reorganización municipal debe tener presente el fuerte influjo social de estos referentes.

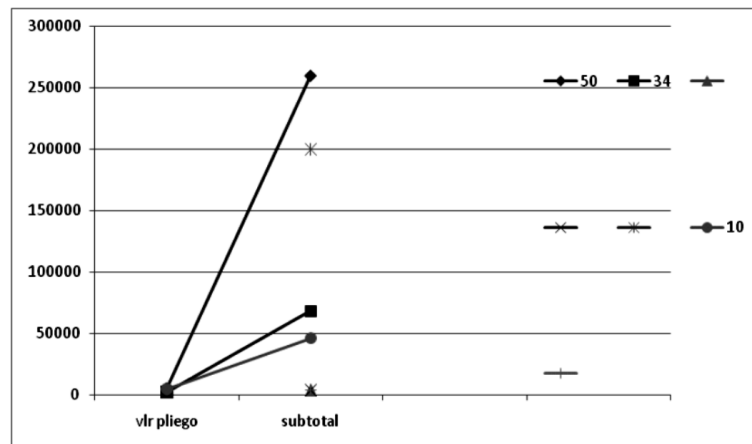
El desbalance entre el nivel departamental y municipal en Santander es también perceptible en los resultados de otros indicadores sobre la gestión institucional. La Corporación Transparencia por Colombia se propuso analizar la gestión de las entidades territoriales por intermedio del Índice de Transparencia Departamental (ITD), el cual mide los riesgos de corrupción en las principales entidades y dependencias públicas de los 32 departamentos de Colombia, a través de tres factores: visibilidad, sanción e institucionalidad (Corporación Transparencia por Colombia, 2008). La transparencia permite el control social y estimula la participación ciudadana y comunitaria. Funciones, reglas, fines y programas de política pueden ser conocidos y popularizados, de tal manera que estimulen las miradas y los esfuerzos por incidir en la construcción colectiva de los poderes estatales. Una administración sometida al escrutinio, respetuosa de las reglamentaciones, facilitadora del control ciudadano y de la participación social aumenta considerablemente la eficacia y eficiencia.

Si la sociedad considera normal que se aprovechen las oportunidades, legales o ilegales, para obtener beneficios a cualquier costo, justificará el interés particular sobre el respecto a reglas y valores colectivos. Muy diferente es el escenario cuando la sociedad rechaza el abuso que los particulares hacen de los bienes públicos

o el provecho económico que la ventaja del cargo estatal otorga. Si bien ello no impedirá por completo los casos de corrupción, al menos configura un escenario donde las irregularidades no son tan fáciles de cometer. El indicador de transparencia permite a los diferentes sujetos sociales conocer lo que hacen unos y otros, de modo que lo más importante sea conocer y saber qué se hace con el interés público. El Estado es el principal responsable de brindar información sobre su quehacer, especialmente en sus funciones como principal actor de la institucionalidad y de la gestión íntegra de lo público. Cuando el interés colectivo prevalece sobre los intereses privados, la institucionalidad estatal debe estar dispuesta a someter dicha información al escrutinio público.

En los registros correspondientes a los años 2005 y 2006, la Gobernación de Santander alcanzó los porcentajes más altos del ITD en todo el país (Ver Gráfico N°3). Este buen desempeño de la entidad gubernamental es complementado por un favorable rendimiento de sus Secretarías. De modo que estos indicadores confirman la gestión favorable de esta entidad territorial, previamente esbozada con su sobresaliente clasificación en las categorías de la ley 617 de 2000 durante el mismo periodo. No se puede desconocer que en la contratación pública departamental sigue habiendo dificultades que se escapan de la medición de un instrumento cuantitativo como el ÍTD. En el marco de la legalidad, continúan presentándose irregularidades en los procesos de la contratación pública. Ejemplo de ello son los vínculos políticos y económicos que limitan la libre competencia, el monopolio de contratistas, el ajuste de pliegos y el cambio de reglas durante la ejecución de los contratos.

Gráfico N° 3. Clasificación Santander ÍTD 2003-2006

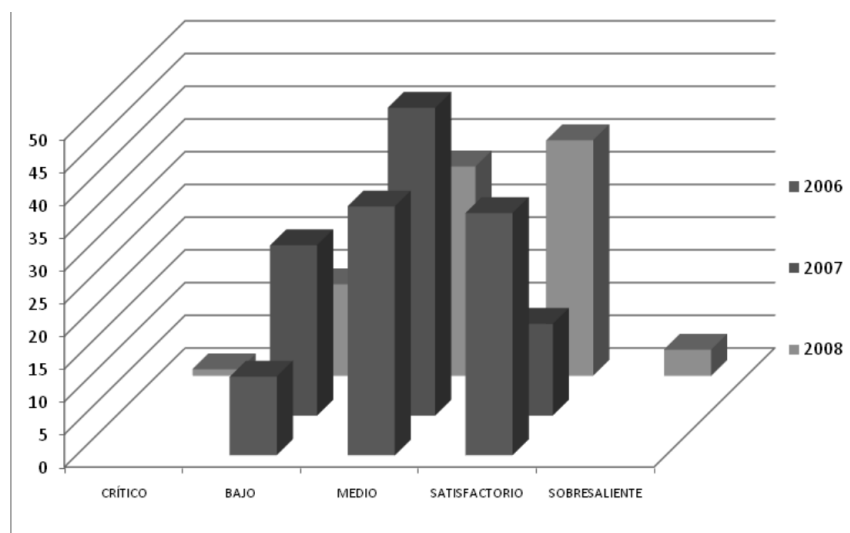


Fuente: Corporación Transparencia por Colombia 2006 (agrupación realizada por el autor)

Como señala Luís Jorge Garay “En Colombia una importante parte de la pérdida de recursos públicos no es por corrupción penalmente abierta, sino por un conjunto de modificaciones en contrataciones perfectamente hechas en términos jurídicos, pero con unas falencias en su especificación contractual a nivel técnico, que pueden favorecer la realización de ganancias extraordinarias de ciertos conglomerados privados nacionales e internacionales sin una

debida justificación técnica, pero sí con una estricta validez legal” (Garay, 2008: 10). La organización Transparencia por Colombia además considera que no todos los problemas que rodean la contratación pueden ser resueltos mediante la creación de las normas, pues todo indica que independientemente del tipo de reforma que se realice, ciertos problemas estructurales, aunados a formas de corrupción persistentes, tienden a adaptarse a la normativa que se expida.

Gráfico N° 4 Rango desempeño municipal en Santander 2006-2008



Fuente: DNP (agrupación realizada por el autor)

En Colombia una de las principales estrategias de evaluación y seguimiento en el orden municipal es el Índice de Desempeño Integral (IDI), elaborado por el DNP con el objetivo de medir la capacidad gerencial de gestión de las administraciones locales y de cumplir con la evaluación de la política de descentralización. Este índice evalúa: cumplimiento del plan de desarrollo (eficacia), eficiencia global, gestión de recursos y el cumplimiento de los requisitos legales. El análisis panorámico de todos estos indicadores sugiere que a pesar del impacto de las políticas de descentralización, las entidades municipales de Santander no han logrado consolidarse como referente de gobernabilidad (Ver Gráfico N°4). En general, los municipios santandereanos son las entidades públicas con mayores debilidades institucionales y, por tanto, con dificultades para alcanzar niveles adecuados de gobernabilidad. La eficiencia administrativa y gubernamental en Santander no es homogénea; indistintamente de su ubicación geográfica los municipios

mantienen prácticas de corrupción, ineficiencia e ineficacia administrativa.

Ahora bien, resulta necesario comprender el significado de estos indicadores más allá del plano de la sanción, pues ellos denotan problemáticas más complejas que la escueta mala gestión de un mandato gubernamental. Tales resultados sugieren que la planificación territorial, especialmente en los municipios, se ha visto afectada por los problemas institucionales ocasionados por la insuficiencia de recursos financieros que ha llevado a una reducción en el tamaño y en el perfil de su planta de personal, o, lo que es aún más grave, por la inestabilidad de los funcionarios y reorientación o cambio de programas desatados en los cambios de mandato. A pesar de los propósitos e intereses particulares de Santander, es indispensable reconocer que las dinámicas institucionales del sector gubernamental obedecen a procesos determinados por el contexto nacional e internacional. Con la consolidación del enfoque neoliberal en las



prácticas del Estado a partir de la década de 1990, en Colombia se han desatado profundos procesos de reestructuración e integración de las instituciones públicas.

Otra de las grandes dificultades de la gestión territorial está asociada a los débiles sistemas de información que en algunos casos son ineficientes o inexistentes, lo cual limita los procesos de formulación y evaluación de políticas públicas. Existe igualmente una gran dispersión e incompatibilidad entre los datos ofrecidos tanto del orden nacional como regional, lo que afecta los procesos de toma de decisiones y la articulación de las políticas entre los diferentes niveles de gobierno. Frecuentemente se presentan dificultades en la entrega de información, especialmente cuando hay cambio de administración. En varios casos, los nuevos mandatarios no encuentran información estadística ni líneas de base consistentes, veraces y actualizadas que permitan realizar un buen proceso de formulación del plan de desarrollo. La información existente responde principalmente a la obligación que tienen las entidades de presentar reportes a entidades de control o sectoriales, con base en la cual los entes territoriales pueden tomar decisiones. Sin embargo, se requiere trascender el ámbito de la obligatoriedad de la información y constituir su manejo en un elemento clave de la gestión pública territorial.

De no atacarse las debilidades de la institucionalidad regional, la inequidad continuará siendo el escenario privilegiado de la acción clientelista y corrupta. Se precisan transformaciones estructurales que precisen el papel y, en consecuencia, las competencias de los municipios en concordancia con los retos actuales. El punto de quiebre radica en encontrar un equilibrio entre la desinstitucionalización que dificulte el necesario control estatal y la creación de entidades desarticuladas y de bajo impacto en el desarrollo equitativo. Dicha interrelación deberá concebirse desde un enfoque sistémico, en el que las instancias de coordinación y cooperación no generen dispersiones y paralelismos, se fortalezcan los recursos en conocimientos, servicios e infraestructura y se asuman los conceptos de gerencia estratégica y gestión tecnológica (Salazar, 2000).

De lo contrario, problemáticas evidenciadas en Santander respecto a la

participación política y la atención de la población desplazada podrían dar pie a la configuración de impedimentos mayores para la gobernabilidad. En el primer caso, el meollo del asunto consiste en interpretar la participación política como una expresión de la cultura ciudadana y la legitimación de los gobiernos en una sociedad moderna. Los altos índices de abstención y la escasa repercusión electoral de alternativas políticas diferentes a las tradicionales en el panorama santandereano reciente indican la incapacidad de los partidos para representar los intereses de amplios sectores de la sociedad, además del predominio de prácticas corruptas y clientelistas con la consecuente disminución de los niveles de legitimidad del sistema.

De otro lado, las repercusiones en territorio santandereano de un fenómeno tan difícil de atender como el desplazamiento forzado representan una ruptura en la relación autoridad-comunidad, con fuertes implicaciones en la gobernabilidad social del territorio y la territorialidad, pues incrementa las responsabilidades estatales y dificulta el acatamiento del poder. Al ser un problema que supera los marcos del ámbito local, el desplazamiento forzado debe ser asumido tanto por el gobierno nacional como los gobiernos locales y departamentales, donde los factores en juego abarcan una gran multiplicidad de instancias que van desde el impacto social y económico hasta aspectos tan sensibles como el desarraigo identitario y la desestabilización emocional ocasionada por el alejamiento no voluntario del espacio vital.

Conclusiones

Si el planteamiento prospectivo implica un análisis integral y holista de las condiciones de cada dimensión en un territorio seleccionado, la identificación de los retos, oportunidades y potencialidades de Santander en el ámbito político-institucional es un elemento que no se puede obviar al momento de elaborar una visión de futuro, al plazo del año 2030, adecuada para dicha entidad territorial. Más aún, dichas reflexiones no se circunscriben solamente al ámbito particular santandereano ni colombiano, abordarlas implica inmiscuirse en problemáticas de interés en el orden global sobre el desarrollo y el mejoramiento de las condiciones de vida en cualquier sociedad. Tras

lo expuesto en el presente texto podrían reafirmarse, a modo de conclusión, algunos planteamientos básicos al respecto:

En primer lugar, se reafirma que el problema de las desigualdades sociales y las inequidades trasciende los registros estadísticos de la actividad económica. La paradoja del crecimiento sin desarrollo que ha caracterizado a los países latinoamericanos, y de otras latitudes en general, es un elemento que no puede obviarse en la definición de un modelo de sociedad regional pertinente con las condiciones y potencialidades de su entorno. Superar dicha paradoja es una condición indispensable para el equilibrio de las condiciones y oportunidades en un territorio. En el caso de Santander, especialmente en el nivel provincial donde se requiere en forma urgente modificar la fragmentación física y social de sus centros poblacionales, principal impedimento para el desarrollo integral del Departamento.

Es necesario reafirmar que el adecuado manejo de los indicadores a partir de los cuales se formulan las políticas públicas es también un aspecto de vital interés. Específicamente en Colombia existe una gran dispersión e incompatibilidad entre los datos ofrecidos nacionales y regionales, lo que afecta los procesos de toma de decisiones y la articulación de las políticas entre los diferentes niveles de gobierno. Pero el problema con los indicadores tiene una connotación más compleja y de un alcance común de orden global. Si bien las cifras y registros numéricos pueden ser una estrategia muy útil, es necesario utilizarlos sin desconocer las limitaciones que representan los valores totales para expresar problemáticas particulares del orden regional que sí son visibles en lo desagregado.

Finalmente, se requiere que la institucionalidad de las sociedades empiece a acoplarse con la condición dinámica y no limitada por las fronteras político-administrativas de los procesos de desarrollo de hoy en día. No resulta comprensible un desbalance entre las entidades territoriales departamentales y municipales expresadas, como se evidencia para el caso de esta investigación en zonas como Santander. En el contexto globalizador contemporáneo es vital contar con esquemas flexibles de organización subregional que permitan la existencia de figuras asociativas y alianzas de entidades oficiales con intereses comunes para la planificación y gestión de una estructura

institucional eficiente, moderna y transparente; todo con el fin de constituirse en la clave para garantizar la canalización efectiva hacia la sociedad civil regional de los bienes públicos otorgados por el Estado y las oportunidades para el desarrollo integral.

Bibliografía

Boisier, Sergio. (2000) Conversaciones sociales y desarrollo regional. Talca: Universidad de Talca Chile.

Boisier, Sergio. (2005). Un ensayo epistemológico y axiológico sobre gestión del desarrollo territorial: conocimiento y valores. Santiago de Chile: CEPAL.

Cepeda Emiliani, Laura. (2010) ¿Por qué le va bien a la economía de Santander? En: Revista Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional: Centro de Estudios Económicos Regional del Banco de la República-Sede Cartagena, Núm. 135, 2010.

Corporación Transparencia por Colombia. (2008). Colección Documentos Observatorio de Integridad N°8: Índice de Transparencia Departamental Resultados 2005 y 2006. Bogotá: BID.

Departamento Nacional de Planeación de Colombia - DNP. (2007). Visión Colombia II centenario 2019. Bogotá. Imprenta Nacional de Colombia.

Espinoza Cuervo, José y González, Hernando. (2004). Prospectiva territorial aplicada a los departamentos de Norte de Santander y Casanare. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

Fazio Vengoa, Hugo. (2008). Caracteres fundamentales de la globalización. Bogotá: Universidad de los Andes.

Garay Salamanca, Luis Jorge. (2008). La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado Colombiano. Bogotá: Fundación AVINA.

Gaviria, Alejandro (2011). En: *El Espectador*, Bogotá: Opinión, Marzo 13 de 2011.

Guerrero Rincón, Amado y Páez Martínez, Laritza. (2005) Poblamiento y conflictos territoriales en Santander. Bucaramanga: UIS.

Guerrero Rincón, Amado. (2011). Santander la aventura de pensarnos. En: *Revista Santander: Bucaramanga*, Universidad Industrial de Santander, No. 6 2011.

Herrera Mena, Sajid Alfredo. (2009). La formación de los estados nacionales en la América Hispánica: De la Colonia al siglo XIX. Sevilla: Ed. Universidad Pablo de Olavide.



Hobsbawm, Eric J. (1991). *La era de la revolución: (1789-1848)* Barcelona: Labor Universitaria.

Meisel Roca, Adolfo. (2010) ¿Milagro Santandereano? En: *El Espectador*, Bogotá: Opinión, Agosto 20 de 2010.

Palacios, Marco. (2003). *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*. Bogotá: Norma.

Pizarro León-Gómez, Eduardo. (2011). Perú: enseñanzas para Colombia. En: *El Tiempo*, Bogotá: Opinión, Abril 18 de 2011.

Roth Deubel, André-Noël. (2002). Políticas públicas formulación, implementación y

evaluación: un reto al futuro. Bogotá: Ediciones Aurora.

Salazar Arias, Carlos Hernando (2000). *El desarrollo rural colombiano y los retos de la institucionalidad*. Pontificia Universidad Javeriana. Seminario Internacional, Bogotá, Colombia. Agosto de 2000.

Wallerstein, Immanuel. (2006) *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción*. Madrid: Siglo XXI Editores.

Zambrano Pantoja, Fabio (Editor). (1998). *Colombia país de regiones*. Tomo I. Bogotá: CINEP-COLCIENCIAS.