

# Gobernanza multinivel y descentralización en la planificación territorial:

## Análisis de desarrollo sostenible en García Rovira<sup>[1]</sup>

**Multilevel governance and decentralisation in territorial planning:**

Sustainable development analysis in García Rovira

**Governança multinível e descentralização no planeamento territorial:**

Análise do desenvolvimento sustentável em García Rovira

**Gouvernance multi-niveaux et décentralisation dans la planification territoriale :**

Analyse du développement durable à García Rovira

Fuente: Autoría propia

### Autores

**Helmer Fernando Llanez Anaya**

Universidad Cooperativa de Colombia  
Helmerf.llanez@campusucc.edu.co  
<https://orcid.org/0000-0002-3156-3813>

**Cesar Enrique Ortiz Guerrero**

Pontificia Universidad Javeriana  
c.ortiz@javeriana.edu.co  
<https://orcid.org/0000-0002-3835-7609>

**Claudia Patricia Sacristán Rodríguez**

Universidad Cooperativa de Colombia  
claudia.sacristanr@campusucc.edu.co  
<https://orcid.org/0000-0002-0254-498X>

**Camilo Andrés Mesa Salamanca**

Universidad Militar Nueva Granada  
camilo.mesa@unimilitar.edu.co  
<https://orcid.org/0000-0001-7989-3056>

**Marco Antonio Márquez Mendoza**

Centro de Estudios y Docencias  
Económicas A.C. División de  
Estudios sobre el Desarrollo  
marco.marquez@cide.edu  
<https://orcid.org/0000-0002-2647-4912>

**Recibido:** 24/2/2024  
**Aprobado:** 28/6/2024

### Cómo citar este artículo:

Llanez Anaya, H. F., Ortiz Guerrero, C. E., Sacristán Rodríguez, C. P., Mesa Salamanca, C. A. y Márquez Mendoza, M. A. (2024). Gobernanza multinivel y descentralización en la planificación territorial: Análisis de desarrollo sostenible en García Rovira. *Bitácora Urbano Territorial*, 34(II): 11-23.  
<https://doi.org/10.15446/bitacora.v34n2.113139>

[1] Este artículo hace parte de un avance de tesis doctoral con financiación de la Universidad Cooperativa de Colombia

## Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar la gobernanza del régimen de planeación de la provincia de García Rovira, para entender las conexiones entre los niveles y los actores de la planeación territorial en un contexto de descentralización y agendas de sostenibilidad. La investigación aporta a la escasa literatura relacionada con actores de planificación, gobernanza multinivel y descentralización. Este análisis de redes evidencia que las entidades técnicas municipales tienen poca influencia en la red de planificación y que la falta de un actor que coordine formalmente la interacción entre los distintos niveles limita la implementación de agendas de sostenibilidad. También se encuentra que, a pesar de haberse implementado un proceso de descentralización, el análisis de gobernanza multinivel revela que la planeación aún se rige por una lógica *top-down*. La metodología centrada en datos primarios ofrece una comprensión más profunda de la realidad, lo que permite contrastar los resultados con documentos secundarios y entrevistas. En conclusión, se evidencia una baja coordinación entre los actores de la planificación y una desconexión entre los niveles y las metas nacionales de sostenibilidad. Esto sugiere que las políticas nacionales no siempre se ajustan a las necesidades específicas de los municipios.

**Palabras claves:** gobernanza, planificación regional, medio ambiente, desarrollo regional

## Autores

### Helmer Fernando Llanez Anaya

Doctor en Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana. Economista, Especialista en Desarrollo Regional y Magister en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo. Profesor investigador del programa de Economía de la Universidad Cooperativa de Colombia.

### Cesar Enrique Ortiz Guerrero

Doctor en Planeación Regional de la Universidad de Waterloo. Magister en Desarrollo Rural e Ingeniero Zootecnista. Profesor Titular de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Temas de investigación: Gobernanza, Territorios hidrosociales, Desarrollo regional, Análisis de Redes Sociales.

### Claudia Patricia Sacristán Rodríguez

Doctora en Economía Social y Magister en Cooperación al Desarrollo y Economía Social por la Universidad de Valencia. Economista y Magister en Teoría Económica por la Universidad Nacional de Colombia. Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas y del Centro de Pensamiento Global (CEPEG) de la Universidad Cooperativa de Colombia.

### Camilo Andrés Mesa Salamanca

Economista, Doctor en Economía de la Universidad de Los Andes, Magister en Economía de la Universidad de Los Andes, Magister en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor de la Universidad Militar Nueva Granada e Investigador de la Unidad de Análisis Económico de La Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales del Ministerio de Agricultura.

### Marco Antonio Márquez Mendoza

Economista, Especialista en Desarrollo Económico y Estructura Productiva. Doctor en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor Investigador Titular de la División de Estudios sobre el Desarrollo del Centro de Investigación y Docencias Económicas A.C, ciudad de México.

## Abstract

The aim of this paper is to analyse the governance of the planning regime in the province of García Rovira, in order to understand the connections between the levels and actors of territorial planning in a context of decentralisation and sustainability agendas. The research contributes to the scarce literature related to planning actors, multilevel governance and decentralisation. This network analysis shows that municipal technical entities have little influence on the planning network and that the lack of an actor to formally coordinate the interaction between the different levels limits the implementation of sustainability agendas. It is also found that, despite the implementation of a decentralisation process, the multilevel governance analysis reveals that planning is still governed by a top-down logic. The methodology focused on primary data offers a deeper understanding of the reality, which allows for cross-checking the results with secondary documents and interviews. In conclusion, there is evidence of low coordination between planning actors and a disconnect between national sustainability levels and goals. This suggests that national policies are not always adjusted to the specific needs of municipalities.

**Keywords:** governance, regional planning, environment, regional development

## Résumé

L'objectif de cet article est d'analyser la gouvernance du régime de planification dans la province de García Rovira, afin de comprendre les liens entre les niveaux et les acteurs de la planification territoriale dans un contexte de décentralisation et d'agendas de durabilité. La recherche contribue à la rareté de la littérature relative aux acteurs de la planification, à la gouvernance multi-niveaux et à la décentralisation. Cette analyse de réseau montre que les entités techniques municipales ont peu d'influence sur le réseau de planification et que l'absence d'un acteur pour coordonner formellement l'interaction entre les différents niveaux limite la mise en œuvre des agendas de durabilité. On constate également que, malgré la mise en œuvre d'un processus de décentralisation, l'analyse de la gouvernance multiniveaux révèle que la planification est toujours régie par une logique descendante. La méthodologie axée sur les données primaires offre une compréhension plus approfondie de la réalité, ce qui permet de recouper les résultats avec des documents secondaires et des entretiens. En conclusion, on constate une faible coordination entre les acteurs de la planification et un décalage entre les niveaux et les objectifs nationaux en matière de durabilité. Cela suggère que les politiques nationales ne sont pas toujours adaptées aux besoins spécifiques des municipalités.

## Resumo

O objetivo deste artigo é analisar a governação do regime de planeamento na província de García Rovira, a fim de compreender as ligações entre os níveis e os actores do planeamento territorial num contexto de descentralização e de agendas de sustentabilidade. A investigação contribui para a escassa literatura relacionada com os actores do planeamento, a governação a vários níveis e a descentralização. Esta análise de rede mostra que as entidades técnicas municipais têm pouca influência na rede de planeamento e que a falta de um ator que coordene formalmente a interação entre os diferentes níveis limita a implementação de agendas de sustentabilidade. Verifica-se também que, apesar da implementação de um processo de descentralização, a análise da governação multinível revela que o planeamento continua a ser regido por uma lógica top-down. A metodologia centrada em dados primários oferece uma compreensão mais profunda da realidade, o que permite o cruzamento dos resultados com documentos secundários e entrevistas. Em conclusão, há provas de uma baixa coordenação entre os intervenientes no planeamento e uma desconexão entre os níveis e objectivos nacionais de sustentabilidade. Este facto sugere que as políticas nacionais nem sempre são ajustadas às necessidades específicas dos municípios.

**Palavras-chave:** governação, planeamento regional, ambiente, desenvolvimento regional

**Gobernanza multinivel y descentralización  
en la planificación territorial:  
Análisis de desarrollo sostenible en García Rovira**

**Mots-clés :** gouvernance, aménagement du territoire, environnement, développement régional

## Introducción

El análisis de la planeación se ha venido centrando en la relación entre desarrollo, crecimiento y medio ambiente (Campbell, 2016). La literatura latinoamericana respecto a la planificación pone un énfasis en aspectos tales como el desarrollo territorial y la perspectiva multiescalar (Cuervo, 2019). En consecuencia, la planeación en Colombia parte de un enfoque economicista, para buscar desarrollo equilibrado y sostenible en todas las regiones del país, con poco énfasis en la conexión con aspectos ambientales (Moncayo, 2018).

Sin embargo, según Zapata (2020), para corregir estas disparidades regionales, en Colombia se ha enfatizado en análisis municipales, pero con directrices nacionales de sostenibilidad. Además, la búsqueda para integrar lo ambiental con lo productivo ha sido delegada al ordenamiento territorial con pocos avances en los municipios (Umaña y Quilindo, 2018).

En este contexto ha emergido un régimen de planeación, concebido como un sistema estructurado sobre la base de normativas nacionales. Su objetivo primordial es potenciar tanto la mejora de las condiciones de vida de la población como la búsqueda de sostenibilidad, y, para alcanzarlo, se utilizan instrumentos como los planes de desarrollo (PD) y los esquemas de ordenamiento territorial (EOT). Ambos difieren en términos de duración: mientras que los PD se elaboran con una vigencia de cuatro años, los EOT se planifican para una vigencia de 12 años. Además, los EOT definen los usos del suelo.

Desde la implementación de la Constitución colombiana de 1991, dicho régimen ha profundizado procesos de descentralización y se ha alineado con tendencias observadas en otros procesos latinoamericanos. En Colombia, la evolución de la normativa, tanto en materia de planeación como de descentralización, muestra una estrecha interrelación entre ambos procesos.

Según Montero y Chapple (2018), desde la década de 1980 la descentralización en América Latina ha conducido a un aumento en las responsabilidades y competencias relacionadas con la planificación y el desarrollo económico en varias ciudades y municipios. Este cambio ha ocurrido a pesar de las capacidades institucionales limitadas que persisten en muchos municipios. Esta transferencia de poder ha requerido un aprendizaje y adaptación significativos por parte de las autoridades locales, quienes han tenido que lidiar con desafíos económicos, sociales y ambientales crecientes (Fisher, 2021).

Al mismo tiempo, la descentralización ha abierto nuevas oportunidades para la participación ciudadana y la toma de decisiones a nivel local. Sin embargo, la falta de recursos y de capacidad técnica sigue siendo un obstáculo significativo para la plena realización de los beneficios potenciales de la descentralización. A la luz de lo anterior, de acuerdo con Dalla (2017), la gobernanza territorial se configura como un proceso de participación ciudadana que reconoce la capacidad de los individuos y define una ruta de desarrollo complementaria y coherente con los enfoques nacional, provincial y local.

*La descentralización es esencial en la gobernanza territorial, particularmente en entornos rurales en declive como el de la provincia de García Rovira, porque empodera a los actores locales y crea condiciones propicias para el desarrollo sostenible.*

La descentralización es esencial en la gobernanza territorial, particularmente en entornos rurales en declive como el de la provincia de García Rovira, porque empodera a los actores locales y crea condiciones propicias para el desarrollo sostenible. Sin embargo, para que la descentralización sea verdaderamente efectiva, es esencial que vaya acompañada de esfuerzos significativos para transformar las estructuras de poder preexistentes en las comunidades, debido a que hay asimetrías y exclusión de grupos menos poderosos (Fisher, 2021 y Bardhan, 2002). Además, de acuerdo con Schreuder y Horlings 2022, debe haber empoderamiento de organizaciones comunitarias, de otros actores relevantes del sector privado, de entidades de ayuda internacional y, fundamentalmente, de los ciudadanos.

En este sentido, las estructuras de gobernanza subnacional y local son esenciales para alinear el apoyo estatal con los retos locales, particularmente en desarrollo sostenible (Fisher, 2021). Esto ha impulsado un mayor énfasis en la 'adaptación basada en la comunidad' y en estrategias descentralizadas de planificación climática, lo que ha otorgado un papel central a la gobernanza local en la integración del apoyo estatal y las dinámicas cambiantes del terreno (Fisher, 2021). En este contexto, es esencial entender las dinámicas y relaciones de poder entre los actores para viabilizar eficientemente la transición hacia la sostenibilidad que demanda un régimen de planeación como el aquí estudiado (Williams et al., 2023).

Por lo anterior, la gobernanza conlleva la colaboración entre un amplio rango de actores influenciados por el régimen de planeación. La forma en que estos actores interactúan y se conectan entre sí se convierte en un factor esencial para la toma de decisiones dentro de un proceso de desarrollo territorial (Serrano, 2011).

En esta perspectiva, según Dempwolf y Lyles (2011), para el estudio de las redes en la planificación es importante resaltar la coordinación entre múltiples organizaciones y actores en la planificación de procesos que abarcan diversas jurisdicciones políticas, a nivel local, regional y nacional. En este sentido, el análisis de redes permite la identificación de actores clave, lo cual resulta esencial para comprender la estructura y dinámica de las interacciones, así como su influencia dentro de la red.

A la luz de lo anterior, desde la Constitución de 1991 en Colombia, se han promovido políticas e instrumentos para un desarrollo regional sostenible y equitativo. Sin embargo, los resultados muestran una concentración de la actividad económica en pocas ciudades (Moncayo, 2019). Para corregir estas disparidades, se ha enfatizado en planes municipales basados en directrices nacionales. No obstante, esto ha generado desconexión entre escalas

de gobierno y una ambigua participación de actores locales en planificación (Zapata, 2020).

En el caso de la provincia de García Rovira y sus doce municipios, las metas trazadas por el régimen de planificación en cuanto a la reducción del Índice de Necesidades Básicas (NBI) y la promoción del desarrollo productivo sostenible aún no se han cumplido, especialmente en comparación con el departamento de Santander.

Los datos del Censo de 2018 evidencian la persistencia de brechas en estos aspectos, por ejemplo, el NBI es del 19.31% para Santander y del 15.64% para la provincia, mientras que el valor agregado de García Rovira no supera el 1% en comparación con Santander. Al mismo tiempo, las agendas nacionales plantean temas de productividad y sostenibilidad con poca traducción a las realidades municipales. Tal es el caso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que vienen de un nivel de planeación nacional y que deben ser incluidos en los planes municipales, cosa que en la práctica se hace con poco contexto.

Los anteriores objetivos, aunque son muy importantes, poco se concilian con la ciudadanía, lo cual contribuye a la desconexión con la gobernanza del territorio. Y, aunque la participación de la ciudadanía en el proceso de planificación está definida en la legislación, esta se define solo para la fase del diseño de los instrumentos y no se incluye en las fases de seguimiento y evaluación (Ley 388 y el Decreto 1077 del 2015). Este aspecto es fundamental, pues de él depende la construcción y seguimiento al modelo de ocupación del territorio que representa el objetivo superior a ser alcanzado en un proceso de ordenamiento.

En ese sentido, el objetivo de este trabajo es analizar la gobernanza del régimen de planeación de la provincia de García Rovira, para entender su relación con la implementación de agendas de desarrollo sostenible y la influencia del proceso de descentralización. Para ello, se analiza la información de los instrumentos de planificación de los municipios; la legislación sobre la planeación en Colombia; los datos de los últimos tres censos de Colombia: 1993, 2005 y 2018, y las entrevistas con actores del desarrollo en los niveles de provincia, departamento y nación, para analizar las redes y la conexión entre niveles.

## Gobernanza y Planificación

La literatura sobre gobernanza, niveles y redes ofrece un marco valioso para el caso estudiado. Aunque se reconoce un vacío en la conexión entre los diferentes niveles, autores como Cuervo y Delano (2019) y Moncayo (2019) han abordado la importancia de la gobernanza y la plani-

ficación a múltiples escalas. Sin embargo, es poco común analizar conjuntamente aspectos como los niveles, los flujos interescales y las instituciones reguladoras, tanto formales como informales. Cash et al. (2006) señalan el desafío persistente de conectar adecuadamente los niveles municipales, departamentales y nacionales, con una tendencia predominante hacia una perspectiva centrada en lo municipal.

El problema de la perspectiva *top-down* persiste en todos los niveles, dado que a nivel nacional se enfoca principalmente en cuestiones estratégicas (Cuervo y Delano (2019). Cash (2006) explica que esta tendencia surge de la necesidad de simplificación y control. Los diferentes niveles de gobierno tienden a encuadrar los problemas de manera que sean manejables dentro de sus jurisdicciones, lo que aumenta la desconexión entre ellos. Esto se agrava cuando los problemas se definen de manera puramente global o local.

Adicionalmente, la gobernanza se define como las estructuras y procesos mediante los cuales los actores sociales interactúan, toman decisiones y ejercen poder en un espacio determinado (Montero y Chapple (2018). Estos procesos implican diversos tipos de flujos que atraviesan varios niveles, desde lo local hasta lo internacional (Dalla, 2017). La desconexión entre estos niveles puede representar un desafío significativo para una gobernanza efectiva, lo que podría resultar en políticas ineficaces.

El análisis de gobernanza facilita la identificación de cómo interactúan los actores en los distintos niveles para la toma de decisiones (Dalla, 2017). Sin embargo, para Stuhldreher (2021), aunque la gobernanza proporciona un marco de análisis efectivo para los territorios, también puede implicar la promoción de un Estado mínimo. En este contexto, los actores locales se ven obligados a gestionar su propio desarrollo.

Para Dempwolf y Lyles (2011), el entendimiento empírico de cómo los actores participantes en los procesos de planificación se incorporan dentro de las redes, y de cómo la estructura de dichas redes puede facilitar o restringir la toma de decisiones, aún es incipiente. Además, en un sistema de gobernanza, la interacción y la colaboración entre diferentes actores (que pueden incluir gobiernos, organizaciones privadas y sociedad civil) son fundamentales para la toma de decisiones y la planeación del desarrollo de un territorio (Farínós, 2008).

## Contexto de la Investigación

El caso de estudio hace referencia a la Provincia de García Rovira, en Colombia, la cual está ubicada en el oriente del departamento de Santander e integrada por los siguientes doce municipios: Capitanejo, Carcasí, Cerrito, Concepción, Enciso, Guaca, Macaravita, Málaga, Molagavita, San Andrés, San José de Miranda y San Miguel.

De acuerdo con el último censo (2018) la provincia cuenta con 70,294 habitantes, de los cuales el 51% son rurales. La provincia, basada principalmente en el minifundio, se centra en el sector agropecuario con bajo valor agregado, y sus indicadores sociales, como las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), están por debajo del promedio de Santander (Plan de desarrollo de Santander, 2020).

## Metodología

Este trabajo utiliza el estudio de caso gracias a su capacidad de proporcionar un análisis en profundidad y contextualizado (Creswell, 2013). Esta metodología permite explorar en detalle las estructuras de gobernanza, las políticas de planeación del desarrollo sostenible, los actores, las dinámicas y los procesos en la provincia de García Rovira.

El período de 1990 a 2024 se seleccionó por su relevancia para este estudio porque comprende la Constitución colombiana de 1991, que inició el proceso de descentralización, impactando la gobernanza y la planificación en todos los niveles. Se realizó un análisis contextual enfocado en la descentralización establecida por esta Constitución y las normativas relacionadas con la planificación. Además, se examinan las estructuras de poder de los actores involucrados en la planificación y descentralización para entender las condiciones del proceso de gobernanza y la implementación de agendas de sostenibilidad en la provincia.

En cuanto a las conexiones entre los niveles municipales, departamentales y nacionales, se consideró lo siguiente: para los municipios y el departamento, se tomaron en cuenta los planes de desarrollo vigentes para el periodo 2020-2023. Para el nivel nacional, se consideró el plan de desarrollo 2018-2022, dado que es este el que se conecta y se alinea con los planes de desarrollo actuales de los municipios y el departamento. En consecuencia, el trabajo se delimita a una mirada de desarrollo territorial. De este modo, se garantiza una visión coherente y estructural del desarrollo y la gobernanza a lo largo de los distintos niveles de gobierno.

El análisis de gobernanza se realizó utilizando categorías que diversos autores, incluyendo a Nieminen (2020), Serrano (2011) y Farinos (2008), identifican como fundamentales en la gobernanza: coordinación, interacción, coherencia, gestión de recursos, flujo de información, participación ciudadana y cooperación.

Para el análisis de redes, el trabajo siguió el enfoque propuesto por Buciega y Esparcia (2013) y Galaso et al., (2018), para explorar cómo se conectan los actores involucrados. El análisis incorporó una serie de variables agrupadas en capital social de cohesión y capital social de puentes. Dentro de esas dos categorías se analiza confianza, intercambio de información, proyectos comunes y métricas como densidad e intermediación, entre otras.

Específicamente, para analizar las relaciones entre los actores, en este estudio se conceptualizan tanto los nodos como actores sociales. Estos pueden ser individuos, organizaciones o empresas. En contraparte, los vínculos se interpretan como las relaciones que establecen conexiones entre estos actores (Galaso et al., 2018), construidas y reguladas por un conjunto específico de instituciones formales e informales.

Este enfoque permite examinar y comprender en detalle la estructura y patrones de las redes sociales, así como identificar y caracterizar el capital social predominante (flujos entre actores). Se analizó el capital social de cohesión y de puentes. El capital social de cohesión se refiere a las relaciones dentro de grupos homogéneos y cerrados, con altos niveles de cohesión y confianza (Putnam, 2000). Para analizarlo, se utilizaron indicadores como densidad, cercanía, confianza y centralidad, esta última mide el número de conexiones directas que un nodo tiene con otros nodos (Bodin et al., 2006).

En cuanto al segundo capital social de puentes alude a relaciones menos intensas y más variadas, como las que mantenemos con amigos distantes (Buciega y Esparcia, 2013). En este caso se usaron los indicadores: densidad y existencia de relaciones entre actores con características diferentes e intermediación. La densidad; definida como la proporción de conexiones existentes en la red en comparación con el número total posible de conexiones (Bodin et al., 2006). Esta medida proporciona una visión general de cuán interconectada está la red.

En la etapa de recolección de datos, se analizaron documentos relevantes, incluyendo planes de desarrollo a nivel municipal, departamental y nacional. Esto implica el examen detallado de objetivos de desarrollo sostenible como los ODS, estrategias, iniciativas y políticas reflejadas en dichos planes.

En lo que respecta a los actores identificados, estos fueron diversos, tal como se observa en la Tabla 1, en donde se encuentran 40 actores institucionales, productivos, ambientales, políticos y ONGs. A estos actores se les aplicó una serie de entrevistas semiestructuradas con una duración promedio de 38 minutos y se utilizaron cuestionarios especializados para analizar las redes y la gobernanza. Se empleó una escala de medición de 1 a 5 para las categorías de análisis definidas. Los actores se seleccionaron bajo la estrategia bola de nieve y la muestra fue por conveniencia, lo que garantizó que estuvieran todos los niveles de planeación.

## Resultados

### El Régimen de Planeación en Colombia: Estructura Normativa y su Relación con las Agendas para el Desarrollo Sostenible

En primer lugar, es importante señalar que el plan de desarrollo de Santander (2020-2023) incluye explícitamente las agendas de Desarrollo Sostenible a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con el objetivo de integrarlos en las realidades provinciales. Sin embargo, esta integración carece de contexto adecuado. Por ejemplo, aunque los ODS se mencionan en la estructura de los planes de desarrollo de la provincia, las metas relacionadas con la producción limpia se limitan a la inclusión de tres capacitaciones específicas (Plan de Desarrollo Cerrito 2020-2023, p. 12). Estas agendas nacionales tienen, en términos de planeación, una estructura normativa que se sintetiza a continuación en términos de un enfoque regional y de sostenibilidad.

Podemos observar, como punto de partida, que los instrumentos disponibles, por ejemplo, la Ley 1454 del 2011 y la Ley 388 del 1997, incluyen orientaciones específicas que favorecen la perspectiva regional, la promoción de la integración y colaboración de los municipios en el nivel regional, aspecto que puede viabilizar formas alternativas de planeación que permitan balancear los retos del crecimiento de la economía con la conservación de los ecosistemas, considerando los procesos municipales de desarrollo.

La Ley 388 de 1997, específicamente en su Artículo 5, conceptualiza el ordenamiento territorial municipal como un compendio de estrategias político-administrativas y de planificación física realizadas de forma concertada por municipios, distritos y áreas metropolitanas. Este conjunto de acciones tiene como fin guiar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción, regulando el uso, transformación y ocupación del espacio conforme a las estrategias de desarrollo socioeconómico, y siempre en concordancia

Actores entrevistados	Actor Clave	Responsabilidad	Nivel de Influencia
12	Alcaldías de la provincia	Elaborar el plan de desarrollo municipal	Municipio
7	Secretarías de planeación de la provincia	Seguimiento y ejecución del plan de desarrollo	Provincia
2	Gobernación de Santander	Elaborar el plan de desarrollo departamental	Departamento y provincia
3	Secretaría de planeación departamental	Seguimiento y ejecución del plan de desarrollo departamental	Departamento y provincia
3	Departamento Nacional de planeación	Elaborar el plan de desarrollo Nacional	Nacional, departamental y provincia
1	Fondo Financiero de proyectos de desarrollo (FONADE)	Recursos para proyectos del plan de desarrollo	Nacional
1	Ministerio de agricultura y desarrollo rural MADR	Programas de desarrollo productivo	Nacional
1	Cámara de comercio seccional Málaga	Participación en la elaboración de los planes de desarrollo de la provincia y el departamento	Provincia
1	Corporación autónoma regional de Santander		Departamento y provincia
5	Asociaciones de productores		Provincia
2	Juntas de acción comunal		Provincia
2	ONG		Departamento y provincia

**Tabla 1.** Actores claves en la provincia de García Rovira

**Fuente:** Elaborado a partir de información obtenida en entrevistas y planes de desarrollo.

con el respeto al medio ambiente.

En este sentido, La Ley 1454 de 2011 establece diversas formas asociativas entre municipios, y entre estos, los departamentos y corporaciones regionales, ofreciendo un potencial significativo para la intervención en el ordenamiento territorial regional y superando divisiones entre la planeación económica y física.

La materialización de los anteriores aspectos relacionados con la planeación del desarrollo y la conservación, así como la dirección de la asociatividad y el abordaje de vacíos regionales, requiere la formulación de un sistema de planeación coherente, especialmente en el nivel regional estudiado.

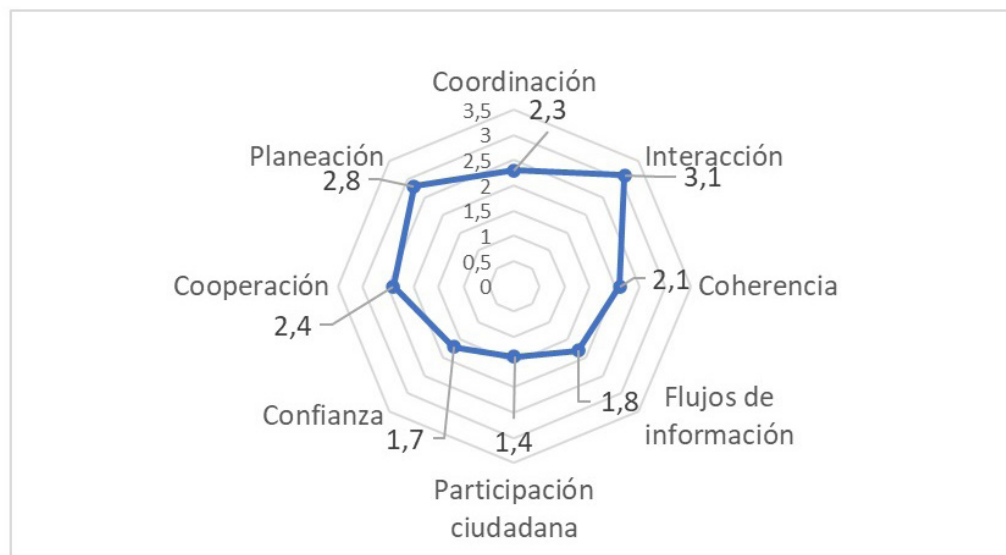
En la provincia de García Rovira, un análisis de los planes municipales de Desarrollo, como se muestra en las siguientes secciones, reveló criterios que trascienden las fronteras político-administrativas municipales y subrayan la necesidad de un enfoque regional en la planeación para el desarrollo y ordenamiento del territorio. Este es el caso de las iniciativas productivas compartidas, de los niveles de desarrollo bajos, de la delimitación de reservas

y gestión de riesgos, entre otros.

Hasta el momento, la implementación de la normatividad anterior no ha encontrado realización efectiva en la provincia, y los municipios persisten en la adopción de acciones autónomas. Como se explorará en los siguientes hallazgos, emergen considerables desafíos relacionados con una perspectiva regional, así como con la desconexión entre distintos niveles de planeación, descentralización y gobernanza.

## Descentralización y Actores Clave: Efectos sobre el Proceso de Planeación de la Provincia

En Colombia, el contexto institucional que rodea la planificación está marcado por la descentralización y la participación ciudadana en este proceso. La Constitución de 1991 representó un hito importante al profundizar la descentralización política, administrativa y fiscal, otorgando mayor autonomía a los departamentos, municipios y distritos (Barberena, 2021). Aunque ha habido avances, aun persisten desafíos, como la necesidad de una participación más activa de las entidades municipales en el diseño



**Figura 1.** Variables claves en la gobernanza de la provincia de García Rovira.

**Fuente:** Elaborado a partir de consultas con actores locales de la Tabla 1.

de políticas nacionales (Barberena, 2021).

Sin embargo, según Zapata (2020), el modelo institucional sigue siendo centralista, con municipios con limitadas capacidades de gestión y planeación. La legislación colombiana, como la Ley 388 de 1997, establece directrices para la planificación territorial, pero a menudo carece de consideración hacia las realidades locales (Zapata, 2020). Aunque se promueve la participación ciudadana en la planificación del desarrollo, como lo establece la Ley 152 de 1994, esta participación tiende a seguir un enfoque de *top-down*, lo que refleja la brecha entre la legislación y la práctica (Zapata, 2020).

Según tres entrevistados (1, 3 y 7), la descentralización en la provincia se enfoca en la perspectiva de los actores políticos. Aunque los alcaldes son elegidos democráticamente y se espera que presenten planes de gobierno que guíen el desarrollo, prevalecen estructuras clientelistas que malgastan los recursos públicos, convirtiendo los planes en formalidades. La coordinación entre actores políticos se restringe al período electoral, donde las alianzas se basan en intereses de poder más que en el beneficio comunitario, socavando la integridad del desarrollo local.

En consecuencia, en la provincia de García Rovira, la descentralización se ha enfocado principalmente en las dinámicas de acceso y beneficio del poder. Por ello, espacios destinados a analizar oportunidades de cambio, como las que podría brindar un plan de desarrollo, han quedado relegados a un segundo plano.

En el anterior contexto, y de acuerdo con la Tabla 1, en la provincia de García Rovira hay diversos actores participan en la planificación del desarrollo y la articulación de las agendas de sostenibilidad. En el proceso de planeación de la provincia, las alcaldías municipales tienen la

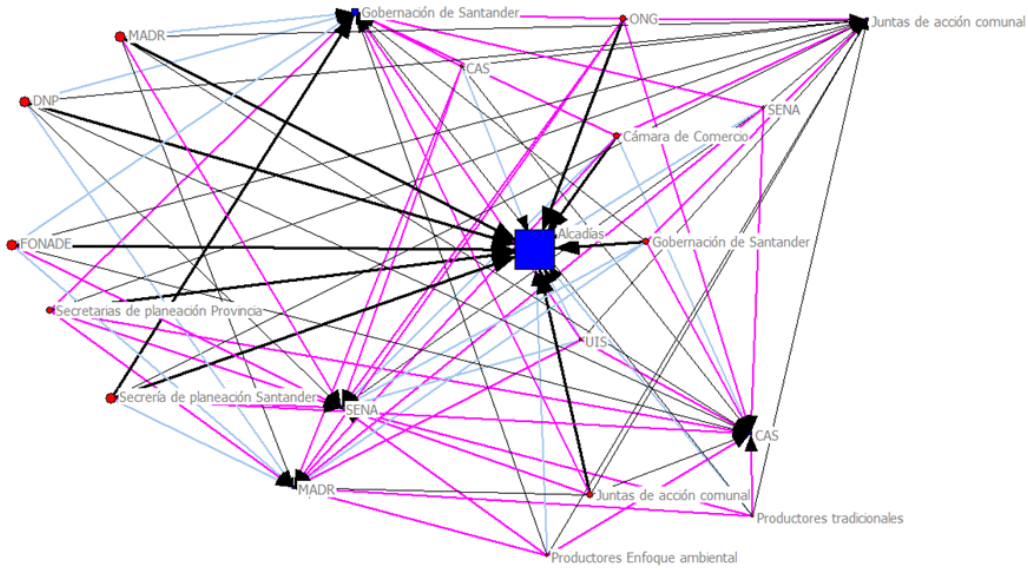
mayor importancia y jerarquía al tomar decisiones estratégicas locales. También es clave el Departamento Nacional de Planeación al establecer directrices generales que las alcaldías adaptan a sus realidades. La Gobernación de Santander es clave al contribuir con la ejecución de los planes de desarrollo municipales. Además, asociaciones de productores y la cámara de comercio tienen el potencial de impulsar la economía local, siendo su interacción fundamental para el éxito de la planificación.

La participación de diversos actores, como ONGs, asociaciones de productores, y organizaciones sociales, es crucial para la planificación del desarrollo y la sostenibilidad en García Rovira. Estos actores aportan conocimiento, voz y soluciones a la planificación. Sin embargo, la gobernanza y la conexión entre actores aún presentan desafíos que deben abordarse para alcanzar un desarrollo efectivo y reformas significativas.

### Gobernanza del Régimen de Planeación del Desarrollo en la Provincia de García Rovira

Esta sección ofrece un análisis de las variables, definidas en la sección de metodología, que influyen el régimen de planeación en la provincia. Integra tanto un análisis cuantitativo, elaborado a partir de un instrumento que utiliza una escala de 1 a 5, como un análisis cualitativo, derivado de las entrevistas semiestructuradas realizadas a los actores identificados en la Tabla 1. Esta combinación de enfoques nos permite obtener una visión más completa y matizada de la gobernanza en el contexto estudiado.

La Figura 1 muestra que la gobernanza en la provincia de García Rovira enfrenta desafíos significativos en participación ciudadana, flujos de información y confianza, con valores bajos en estas áreas (1,4, 1,7 y 1,8 respectivamente).



**Figura 2.** Red social sobre actores locales de la planeación del desarrollo de la provincia de García Rovira  
**Fuente:** Elaboración a partir de UCINET con base en información suministrada por los actores locales de la Tabla 1.

Capital grupal	Indicadores	Valor
	Intermediación alcaldías	429
	Densidad	0,59
Capital social de cohesión	Centralización	0,73
	Confianza	14%
	Comparte información	19%
	Uso de infraestructura	27%
	Proyectos comunes	29%
Capital social de puentes	Intermediación Cámara de comercio	387
	Relaciones con actores directos del proceso de planeación	5%
	Comparte información con actores directos del proceso de planeación	3%
	Proyectos comunes con actores directos del proceso de planeación	2%

**Tabla 2.** Métricas de la red social sobre actores del proceso de planificación  
**Fuente:** Elaborado a partir de UCINET e información suministrada por actores locales. La agrupación por capitales es una adaptación de la propuesta de Buciega y Esparcia (2013).

mente). Estos desafíos contribuyen a evidenciar la baja conexión entre actores. Los entrevistados señalan que la participación ciudadana se percibe como una formalidad más que como un proceso integral en la toma de decisiones (Entrevistado 27). La confianza en la planificación gubernamental también es baja, con críticas hacia la falta de resultados tangibles (Entrevistado 29). La cooperación entre instituciones públicas, productores y ONGs es escasa, con una planificación que no se traduce en acciones concretas (Entrevistados 14, 27 y 34).

Estas preocupaciones reflejan una desconexión entre la planificación y la realidad práctica, limitando la capaci-

dad de la provincia para alcanzar sus metas de desarrollo. La gobernanza actual restringe la capacidad del sistema de planificación, ya que los actores clave muestran bajos niveles de confianza y cooperación. Los aspectos de interacción, coherencia y coordinación serán analizados posteriormente en el contexto de la gobernanza multinivel.

Conectividad entre los Actores y Niveles de Planeación de la Provincia de García Rovira

En esta sección, examinamos las relaciones entre los actores de la provincia de García Rovira en el contexto del proceso de planificación, enfocándonos en el capital

social de cohesión y el capital de puentes, lo cual también contribuye a evidenciar la baja relación entre dichos actores con los niveles de planeación. En lo referente al capital de cohesión, los actores homogéneos, que están más directamente vinculados con el proceso de planeación, son aquellos resaltados en la Figura 2 con línea oscura: las Alcaldías, la Secretaría de Planeación, la Cámara de Comercio, las Juntas de Acción Comunal, ONGs, la Gobernación de Santander, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), FONADE y el Ministerio de Desarrollo Rural (MADR).

En lo que respecta al capital social de puentes, este se refiere a actores con una relación menos directa en la planeación del desarrollo de la provincia. Estos están representados en la Figura 2 con líneas moradas y azules, e incluyen a los productores tradicionales, productores con enfoque ambiental, SENA y CAS.

La Figura 2 y la Tabla 2 presentan un análisis de redes categorizado por capitales, resaltando la relevancia de las alcaldías en el proceso de planeación del desarrollo en la provincia de García Rovira. La alta centralidad (0.73) e intermediación (429) de las alcaldías indican su influencia en la red y en el proceso de planeación, aunque la función de las secretarías de planeación se ve limitada por esta predominancia. Los entrevistados (14, 21 y 28) coinciden en que las secretarías de planeación tienen deficiencias técnicas y a menudo carecen de capacidad para contribuir al desarrollo. A pesar de esto, la red de actores de planeación muestra una baja densidad (0.59) y niveles bajos de confianza (14%), circulación de información (19%), uso compartido de infraestructura (27%) y realización de proyectos comunes (29%), lo que indica desafíos en la cooperación y la circulación de información. Aunque las alcaldías son importantes en el proceso de planificación, es necesario disminuir su intermediación para mejorar la circulación de información y la confianza.

Además, la planeación del desarrollo municipal se percibe como un proceso burocrático con poco impacto en la provincia. La Cámara de Comercio emerge como otro actor relevante en la red, con un alto grado de intermediación (387), liderando espacios de diálogo como la Mesa de Competitividad. Sin embargo, la interacción entre actores no directamente involucrados en la planificación y aquellos que sí lo están es mínima, representando solo el 5% según la Tabla 2. Aunque estos espacios pueden generar capital social, todavía no se han traducido en proyectos tangibles.

En cuanto a la conectividad entre los niveles de planeación de la provincia de García Rovira, se abordaron desafíos específicos como la discordancia, ignorancia y pluralidad. Además, se destaca el papel crucial de las 'organizaciones puente' como mediadoras y facilitadoras

entre los distintos niveles.

La Figura 1 muestra tres variables clave de interacción (3,1), coordinación (2,3) y coherencia (2,1) que son elementos fundamentales para analizar la gobernanza multinivel en la provincia de García Rovira. Estas puntuaciones reflejan debilidades en la gobernanza del sistema de planeación, especialmente en la falta de coherencia entre los niveles nacional y municipal. Tres actores (entrevistados 15, 22 y 37), incluyendo el secretario de planeación de un municipio, un funcionario de la gobernación y un representante del Departamento Nacional de Planeación, señalan la colaboración inicial en la elaboración de planes de desarrollo municipales y departamentales, pero luego cada nivel sigue su propio camino.

Los planes de desarrollo carecen a menudo de coherencia, dado que las políticas nacionales no se contextualizan adecuadamente a las realidades locales, como indican un alcalde, un representante de la gobernación y un funcionario nacional (entrevistados 5, 20 y 37). Esto se refleja en la falta de metas concretas para la implementación de proyectos provinciales y agendas nacionales como los ODS en los planes de desarrollo municipales. Además, la falta de coordinación entre municipios de García Rovira limita la planificación regional y la implementación de agendas de sostenibilidad. La Mesa de Competitividad, liderada por la Cámara de Comercio de Málaga, podría facilitar la colaboración, pero aún se necesita avanzar del diálogo a la acción.

Por otra parte, las alianzas de intereses y actores reflejadas en la Figura 2 son esenciales para el desarrollo. La Cámara de Comercio actúa como eje central, facilitando espacios de reflexión y sinergia. Las alcaldías buscan apoyo técnico, especialmente del SENA, para gestionar recursos y ejecutar proyectos locales. Las organizaciones de productores intentan conectarse con las alcaldías y el SENA para fortalecer la cadena de valor mediante formación y apoyo técnico. Las secretarías de planeación, aunque a veces eclipsadas por las alcaldías, son cruciales para la planificación estratégica y las conexiones. Además, las alianzas con niveles de gobierno departamental y nacional son vitales para definir estrategias y obtener recursos, fomentando un desarrollo regional cohesivo y a largo plazo.

## Discusión

El artículo proporciona un análisis detallado de la interconexión entre la descentralización y la gobernanza de la planificación para la implementación de agendas nacionales de ODS en el régimen de planeación en la provincia

de García Rovira. Destaca cómo diversos actores generan nuevas formas de conectividad en red, influyendo en los flujos relacionados con agendas de sostenibilidad. La descentralización, centrada en la redistribución del poder más que en la planificación, limita la capacidad de generar cambios. La falta de coherencia, coordinación y participación ciudadana en la planificación refleja debilidades en el régimen, afectando su capacidad para alcanzar objetivos de sostenibilidad y desarrollo.

El estudio señala deficiencias en la interacción entre niveles de planificación y actores, lo que dificulta la implementación efectiva de políticas de sostenibilidad. La desconexión entre niveles y la limitada colaboración entre municipios obstaculizan la adopción de una perspectiva regional, lo cual también dificulta la contextualización de agendas nacionales de ODS. Aunque existen iniciativas como la Mesa de Competitividad, falta una planificación coordinada y consensuada que aborde los desafíos compartidos a nivel provincial.

La investigación destaca la importancia de métodos como las entrevistas para comprender a fondo los problemas de planificación en la provincia. Revela la necesidad de alinear los niveles de planificación y promover una mayor colaboración entre actores para mejorar la eficacia de la planificación del desarrollo sostenible. Aunque como limitación de la investigación se puede decir que se centra en la escala municipal, ofrece insumos valiosos para comprender las necesidades y desafíos locales en el contexto de la gobernanza multinivel.

## Conclusiones

En esta investigación podemos ver que los procesos de descentralización no necesariamente llevan al fortalecimiento de las capacidades técnicas de las instancias de planificación en la escala municipal, lo cual dificulta la implementación de agendas de sostenibilidad como los ODS. En el contexto de este caso de estudio, se observó una discrepancia entre las capacidades técnicas a nivel nacional y las competencias desarrolladas por los municipios que conforman la provincia. Esta brecha refuerza la perspectiva de planificación *top-down*, en lugar de promover un enfoque más colaborativo entre los diferentes niveles de gobierno.

Esta perspectiva conduce a una planificación que no está adecuadamente contextualizada en función de las realidades específicas de los municipios con capacidades técnicas limitadas como los de la provincia de García Rovira. La desconexión entre las metas nacionales de sostenibilidad y las necesidades locales implica que las polí-

ticas y programas que se desarrollan a nivel nacional no siempre reflejen las particularidades y requerimientos de los municipios. Además, estos municipios a menudo se encuentran bajo la sombra de entidades departamentales que poco contribuyen a la articulación de estas políticas con las realidades locales.

El estudio también aporta en cuanto a la conexión del análisis de redes en los procesos de planeación. Al aplicar este enfoque, se pudieron identificar los vínculos y relaciones entre los diversos actores involucrados en la planificación a nivel municipal, departamental y nacional. Esto permitió comprender mejor la dinámica de colaboración y de interacción entre los actores del proceso de planeación en la cual hay debilidad en cuanto al capital social de puente y de cohesión.

Además, el análisis de redes contribuyó con el entendimiento de las estructuras de gobernanza existentes y las interacciones entre los diferentes niveles de planificación en la perspectiva multinivel de la cual hace parte la provincia de García Rovira. Al revelar las conexiones en la red, se pudieron identificar oportunidades para mejorar la coordinación, la cooperación y la participación de los actores en el proceso de planificación. Esto es particularmente relevante en el contexto de la gobernanza multinivel, donde la interacción efectiva entre los diferentes niveles de planificación es crucial para lograr una planificación coherente y armonizada.

## Referencias

- BARBERENA NISIMBLAT, V. (2021). Balance de la descentralización en Colombia: propuestas para el desarrollo y equidad territorial. *RTR. Revista Territorios y Regionalismos*, 5(5), 1–12. <https://doi.org/10.29393/rtr5-1bdvb10001>
- BARDHAN, P. (2002). Decentralization of governance and development. *The Journal of Economic Perspectives: A Journal of the American Economic Association*, 16(4), 185–205. <https://doi.org/10.1257/089533002320951037>
- BODIN, Ö., CRONA, B., & ERNSTSON, H. (2006). Social networks in natural resource management: What is there to learn from a structural perspective? *Ecology and Society: A Journal of Integrative Science for Resilience and Sustainability*, 11(2). <https://doi.org/10.5751/es-01808-1102r02>
- BUCIEGA, A., & ESPARCIA, J. (2013). Un análisis a partir de dinámicas relacionales en el desarrollo rural. *Redes. Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, 24(1), 81–113. <https://raco.cat/index.php/Redes/article/view/264618>
- CASH, D. W., ADGER, W. N., BERKES, F., GARDEN, P., LEBEL, L., OLSSON, P., PRITCHARD, L., & YOUNG, O. (2006). Scale and cross-scale dynamics: Governance and information in a multilevel world. *Ecology and Society: A Journal of Integrative Science for Resilience and Sustainability*, 11(2). <https://doi.org/10.5751/es-01759-110208>
- CONGRESO DE COLOMBIA. (1997). Ley 388 de 1997. Diario Oficial. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0388\\_1997.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html)
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). (2019). Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe (LC/CRP.17/3). Santiago, Chile. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44731-planificacion-desarrollo-territorial-sostenible-america-latina-caribe>
- CUERVO, L. M., & DELANO, M. P. (2019). Planificación multiescalar, regional y local. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Serie Seminarios y Conferencias, N° 91) (LC/TS.2019/53). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/12f0d476-2e95-456c-a4c2-84c735a09b2a/content>
- DALLA TORRE, M. A. (2017). “Gobernanza territorial en Mendoza, Argentina. Limitaciones y desafíos en la planificación colaborativa del territorio.” *Bitácora Urbano Territorial*, 27(1), 47. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v27n1.47597>
- DEMPWOLF, C. S., & LYLES, L. W. (2011). The Uses of Social Network Analysis in Planning: A Review of the Literature. *Journal of Planning Literature*, 27(1), 3–21. <https://doi.org/10.1177/0885412211411092>
- FARINÓS DASÍ, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E.*, 46, 11–32. <http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0563/Gobernanza.pdf>
- FISCHER, H. W. (2021). Decentralization and the governance of climate adaptation: Situating community-based planning within broader trajectories of political transformation. *World Development*, 140(105335), 105335. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105335>
- GALASO, P., & GOINHEX, S. (2018). Local development, social capital and social network analysis: Evidence from Uruguay. *REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES* No. 113, 137–163. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6920012>
- PLAN DE DESARROLLO DE SANTANDER 2020-2023. (n.d.). <https://santander.gov.co/publicaciones/7651/plan-de-desarrollo-2020-2023/>
- MONCAYO, E. (2019). Las políticas regionales y la planeación en Colombia: Una visión panorámica. Período 1958-2018. [https://www.researchgate.net/publication/332109630\\_Las\\_politicas\\_regionales\\_y\\_la\\_planeacion\\_en\\_Colombia\\_una\\_vision\\_panoramica\\_Periodo\\_1958-2018](https://www.researchgate.net/publication/332109630_Las_politicas_regionales_y_la_planeacion_en_Colombia_una_vision_panoramica_Periodo_1958-2018)
- MONTERO, S., & CHAPPLE, K. (2018). Regiones periféricas, gobernanza frágil: Desarrollo económico local desde América Latina. Ediciones Uniandes. <https://ediciones.uniandes.edu.co/library/publication/regiones-perifericas-gobernanza-fragil-desarrollo-economico-local-desde-america-latina-1659479368>
- NIEMINEN, J., SALOMAA, A., & JUHOLA, S. (2020). Governing urban sustainability transitions: Urban planning regime and modes of governance. *Journal of Environmental Planning and Management*, 63(1), 1–22. <https://doi.org/10.1080/09640568.2020.1776690>
- PLAN DE DESARROLLO TERRITORIAL PDT MÁLAGA SOMOS TODOS. (2020). Alcaldía de Málaga. <http://www.malaga-santander.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-de-territorial-pdt-malaga-somos-todos>
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (2015). Decreto 1077 de 2015. Diario Oficial. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216>
- PUTNAM, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Touchstone Book. <https://www.socialcapitalgateway.org/content/book/putnam-r-d-2000-bowling-alone-collapse-and-revival-american-community-new-york-simon-sc>
- SCHREUDER, W., & HORLINGS, L. G. (2022). Transforming places together: transformative community strategies responding to climate change and sustainability challenges. *Climate Action*, 1(1). <https://doi.org/10.1007/s44168-022-00024-3>
- STUHLBREHER, A. M. (2021). Cambio climático y gobernanza multinivel en Uruguay: percepciones tras diez años del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático. *Perfiles Latinoamericanos: Revista de La Sede Académica de México de La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 29(58). <https://doi.org/10.18504/pl2958-004-2021>
- UMAÑA MALDONADO, M., & QUILINDO BOLAÑOS, D. C. (2018). La organización territorial de Colombia y la estructuración de su sistema de planeación y ordenamiento territorial [Data set]. University of Salento. <https://doi.org/10.1285/I26113775N2P85>
- WILLIAMS, T. G., BUI, S., CONTI, C., DEBONNE, N., LEVERS, C., SWART, R., & VERBURG, P. H. (2023). Synthesising the diversity of European agri-food networks: A meta-study of actors and power-laden interactions. *Global Environmental Change: Human and Policy Dimensions*, 83(102746), 102746. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2023.102746>
- ZAPATA, O. (2020). Reflexión sobre los planes de desarrollo en Colombia. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 30(3), 233–246. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n3.86811>