

PUBLICACIÓN ANTICIPADA

El Comité Editorial de la Revista Bitácora Urbano Territorial aprobó este artículo para publicación en el dossier central “*Emergencia Climática, Territorios y Vulnerabilidades Sociales*”, según los veredictos emitidos por los pares evaluadores. Se publica de forma provisional en versión PDF basado en la última versión digital del artículo, pero sin que aún haya pasado por el proceso de corrección de estilo y diagramación. Siéntase libre de descargar, usar, distribuir y citar esta versión preliminar tal y como lo indicamos, sin embargo, tenga en cuenta que la versión final puede cambiar.

ARTÍCULO

DOI: <https://doi.org/10.15446/bitacora.v34n2.113139>

Bitācora Urbano Territorial, Volumen 34, Número 2, paginación por definir, 2024.

ISSN electrónico 2027-145X. ISSN impreso 0124-7913.

Recibido: 24/02/2024

Aprobado: 28/06/2024

Gobernanza multinivel y descentralización en la planificación territorial¹. Análisis de sostenibilidad en García Rovira

Multilevel governance and decentralisation in territorial planning. Sustainability analysis at Garcia Rovira

Governança multinível e descentralização no planejamento territorial. Análise de sustentabilidade em García Rovira

Gouvernance multi-niveaux et décentralisation dans la planification territoriale. Analyse de durabilité à García Rovira

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/0000-0002-1803-9304>

Camilo Andrés Mesa Salamanca

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

¹ Este artículo hace parte de un avance de tesis doctoral

Marco Antonio Márquez Mendoza

Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)

marco.marquez@cide.edu

<https://orcid.org/0009-0006-9552-7551>

Cómo citar este artículo:

Llanez Anaya, H., Ortiz Guerrero, C., Sacristán Rodríguez, C., Mesa Salamanca, C. y Márquez Mendoza, M. (2024). Gobernanza multinivel y descentralización en la planificación territorial. Análisis de sostenibilidad en García Rovira. *Bitācora Urbano Territorial*, 34(II): paginación por definir, <https://doi.org/10.15446/bitacora.v34n2.113139>

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. 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 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 de arriba hacia abajo. La metodología centrada en datos primarios ofrece una comprensión más profunda de la realidad, permitiendo contrastar los resultados con documentos secundarios y entrevistas. En conclusión, se evidencia una baja coordinación entre los actores de la planificación, generando 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: gobernabilidad, planificación regional, medio ambiente, desarrollo regional

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. It 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 the lack of an actor to formally coordinate the interaction between the different levels limits the regional vision of the planning regime. 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, allowing for cross-checking the results with secondary documents and interviews. In conclusion, there is evidence of poor coordination between planning actors, leading to a disconnect between national sustainability levels and goals. This suggests that national policies are not always adjusted to the specific needs of municipalities.

Key words: governance, regional planning, environment, regional development

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. Contribui para a escassa literatura relacionada com os actores do planeamento, a governação multinível e a descentralização. Esta análise de rede mostra que as entidades técnicas municipais têm pouca influência na rede de planeamento, e a falta de um ator que coordene formalmente a interação entre os diferentes níveis limita a visão regional do regime de planeamento. 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 nos dados primários permite uma compreensão mais profunda da realidade, possibilitando o cruzamento dos resultados com documentos secundários e entrevistas. Em conclusão, há provas de uma fraca coordenação entre os actores do planeamento, o que leva a uma desconexão entre os níveis e os 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

Résumé

Cet article analyse la gouvernance du régime de planification dans la province de García Rovira pour comprendre les relations entre les niveaux et les acteurs de la planification territoriale dans un contexte de décentralisation et de durabilité. Il comble un vide dans la littérature sur les acteurs de la planification, la gouvernance multi-niveaux et la décentralisation. L'analyse montre que les entités techniques municipales ont peu d'influence sur le réseau de planification, et l'absence d'un coordinateur formel entrave la vision régionale de la planification. Malgré la décentralisation, la planification reste principalement descendante. La méthodologie utilisant des données primaires offre une compréhension approfondie, corroborée par des documents secondaires et des entretiens. En conclusion, la coordination insuffisante entre les acteurs de la planification crée un écart avec les objectifs nationaux de durabilité, soulignant l'inefficacité des politiques nationales pour répondre aux besoins locaux.

Mots-clés : gouvernance, aménagement du territoire, environnement, développement regional.

1. 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, con lo anterior 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) en Colombia para corregir estas disparidades regionales 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 tanto potenciar la mejora de las condiciones de vida de la población como la búsqueda de sostenibilidad.

Para alcanzar este fin, se emplean instrumentos como planes de desarrollo y esquemas de ordenamiento territorial. Desde la implementación de la Constitución colombiana de 1991, dicho régimen ha profundizado procesos de descentralización, alineándose con tendencias observadas en otros procesos latinoamericanos

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 el instrumento que facilita que cada región, mediante la instauración de procesos de participación de los ciudadanos, reconozca su capacidad y forme su ruta de desarrollo de forma complementaria y coherente con el enfoque a nivel 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. 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 y otros actores relevantes del sector privado, entidades de ayuda internacional y, fundamentalmente, 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, otorgando 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 han 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 viene de un nivel de planeación nacional y que deben ser incluidos en los planes municipales, pero en la practica 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 sólo 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 consecuencia, sustentándose en lo anterior 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 información de los instrumentos de planificación de los municipios, legislación sobre la planeación en Colombia, datos de los últimos tres censos de Colombia: 1993, 2005 y 2018, y entrevistas con actores del desarrollo en los niveles de la provincia, el departamento y la nación para analizar las redes, y la conexión entre niveles.

2. *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 planificación 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 de arriba hacia abajo 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 (Farinós, 2008).

3. Metodología

Este trabajo utiliza el estudio de caso debido 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. Por su naturaleza, el estudio de caso permite una exploración rigurosa de los aspectos específicos de la gobernanza en un contexto geográfico y temporal concreto.

El intervalo de tiempo de 1990 a 2024 se seleccionó por su relevancia para este estudio. En 1991, la Constitución colombiana marcó un cambio significativo al iniciar el

proceso de descentralización en el país. Esta transformación impactó las estructuras de gobernanza y los procesos de planificación en todos los niveles: municipal, departamental y nacional.

Inicialmente se hizo un análisis contextual centrado en la descentralización establecida por la Constitución colombiana de 1991, así como en las normativas que la materializan en materia de planeación. Además, este estudio aborda las estructuras de poder de los actores involucrados en la planeación y la descentralización para entender las condiciones en las que se desarrolla el proceso de gobernanza y planeación de la provincia en su búsqueda por implementar agendas de sostenibilidad.

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. 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. Este conjunto de variables nos permitió entender de manera más profunda la estructura y la dinámica de las relaciones entre los actores, proporcionando una imagen integral de la red de interacciones.

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 ofrece la posibilidad de examinar y comprender de manera detallada la estructura y los patrones de las redes sociales en estudio, al igual que identificar y caracterizar el capital social predominante (flujos entre actores). Para Lin (2017), el capital social, puede definirse como los recursos incrustados dentro de una estructura social, a los cuales se puede acceder mediante acciones deliberadas; como concepto, tiene sus raíces en las redes sociales, y debe medirse en relación con su raíz.

Para este fin, se analizó el capital social de cohesión y capital social de puentes. El primero, entendido como un tipo de capital social que alude a las relaciones entre grupos homogéneos y cerrados (Putnam, 2000). Estos grupos presentan altos niveles de cohesión y confianza. Para analizar el capital social de cohesión se usaron los siguientes indicadores: densidad, cercanía, confianza y la 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 ONG. A estos actores se les aplicó una serie de entrevistas semiestructuradas con una duración promedio de 38 minutos y se utilizó 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.

4. Resultados

4.1 *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 en términos de planeación tienen una estructura normativa la cual se sintetiza a continuación en términos de un enfoque regional y de sostenibilidad.

Con este propósito, podemos observar como punto de partida, que los instrumentos disponibles, como 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 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 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, como son las iniciativas productivas compartidas, niveles de desarrollo bajos, 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.

4.2 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, aún persisten desafíos, como la necesidad de una participación más activa de las entidades municipales en el diseño 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 arriba hacia abajo, lo que refleja la brecha entre la legislación y la práctica (Zapata, 2020).

Lo anterior se contextualiza en este estudio en la provincia de García Rovira la cual cuenta con doce municipios. Esta según el plan de desarrollo del departamento de Santander (2020 – 2023), está ubicada al oriente de Colombia, y presenta los indicadores socioeconómicos más bajos de todo el departamento. Además, su estructura productiva se caracteriza por la falta de valor agregado. Esta combinación de factores resalta los desafíos críticos que enfrenta esta provincia en términos de desarrollo socioeconómico, productivo y ambiental.

Según tres entrevistados (1, 3 y 7), la descentralización en la provincia se centra 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.

Tabla 1. Actores claves en la provincia de García Rovira

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

Fuente: elaborado a partir de información obtenida en entrevistas y planes de desarrollo

En el anterior contexto, de acuerdo con la tabla 1 en la provincia de García Rovira, hay diversos actores que participan en la planificación del desarrollo y la articulación de las agendas de sostenibilidad. Actores económicos, como asociaciones de productores y la cámara de comercio, impulsan la economía y la innovación, pero pueden generar disparidades. Actores institucionales, como las alcaldías, la gobernación y el Departamento Nacional de Planeación, configuran políticas de desarrollo. La interacción entre estos actores es crucial para el éxito de la planificación.

La participación de diversos actores, como ONG, 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.

4.3 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.

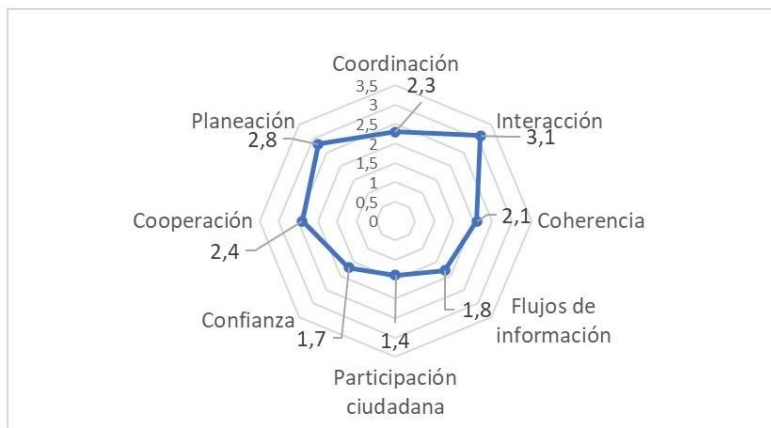


Figura 1: variables claves en la gobernanza de la provincia de García Rovira.

Fuente: elaborado a partir de consultas con actores locales de la tabla 1

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). 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 ONG 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 capacidad 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.

y azules, e incluyen a los productores tradicionales, productores con enfoque ambiental, SENA y CAS.

Tabla 2. Métricas de la red social sobre actores del proceso de planificación

Capital grupal	Indicadores	Valor
Capital social de cohesión	Intermediación alcaldías	429
	Densidad	0,59
	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%

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).

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 los 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 a menudo carecen de coherencia, ya 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.

5. *Discusión*

El artículo proporciona un análisis detallado de la interconexión entre la descentralización, 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.

6. 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 de arriba hacia abajo, 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 políticas y programas que se desarrollan a nivel nacional no siempre reflejan 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 a 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 Nisimlat, V. (2021). Balance de la descentralización en Colombia: propuestas para el desarrollo y equidad territorial. *Revista Territorios y Regionalismos*, (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*, 11(2), r2. Recuperado de <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss2/resp2/>

Buciega, A., & Esparcia, J. (2013). Desarrollo, Territorio y Capital Social. Un análisis a partir de dinámicas relacionales en el desarrollo rural. *Redes. Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, 24(1), 81-113.

Cash, D. W., Adger, W. N., Berkes, F., Garden, P., Lebel, L., Olsson, P., & Young, O. (2006). Scale and Cross-Scale Dynamics: Governance and Information in a Multilevel World. *Ecology and Society*, 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

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.

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).

Dalla-Torre, M. (2017). Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial: El caso de la provincia de Mendoza, Argentina. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. 27, núm. 1, pp. 47-54. Doi 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. Doi: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. Recuperado de <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. doi:10.1016/j.worlddev.2020.105335

Galaso, P; Rodriguez, A; Goihex, S. (2018). Local development, social capital and social network analysis: Evidence from Uruguay. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República (Uruguay). *REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES* N° 113, I.S.S.N.: 0213-7585 (2018), PP. 137-163

Plan de Desarrollo de Santander 2020-2023. <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. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/332109630_Las_politicas_regionales_y_la_planeacion_en_Colombia_una_vision_panoramica_Periodo_1958-2018

Montero, S y Chapple, K. (2018). Regiones periféricas, gobernanza frágil. Desarrollo económico local desde América Latina. ISBN 978-958-774-754-6. Ediciones Uniandes. Bogotá, Colombia.

Nieminen, Jenni; Salomaa, Anna; Juhola, Sirkku (2020). Governing urban sustainability transitions: urban planning regime and modes of governance. *Journal of Environmental Planning and Management*, (), 1–22. doi: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*. New York: New York: Touchstone Book.

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>

Stuhldreher, A. (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*. DOI: 10.18504/pl2958-004-2021

Umaña, M., & Quilindo, D. (2018). La organización territorial de Colombia y la estructuración de su sistema de planeación y ordenamiento territorial. *Perspectives on RURAL Development*, 2, 85-112. <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.