

JAIRO PARADA CORRALES
JAIDER VEGA-JURADO
(COMPILADORES)

Instituciones y gobernanza para la construcción de territorios inteligentes

Diamante Caribe y Santanderes



UN UNIVERSIDAD
DEL NORTE

Editorial



INSTITUCIONES Y GOBERNANZA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE TERRITORIOS INTELIGENTES

Diamante Caribe y Santanderes



INSTITUCIONES Y GOBERNANZA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE TERRITORIOS INTELIGENTES

Diamante Caribe y Santanderes

JAIRO PARADA CORRALES
JAIDER VEGA JURADO
(Compiladores)

JAIRO PARADA CORRALES
JAIDER VEGA JURADO
WILLIAM BACA MEJÍA
LORENA GÓMEZ PONCE
PEDRO DE LA PUENTE SIERRA
EMYLE BRITTON ACEVEDO

Área metropolitana
de Barranquilla (COLOMBIA), 2018

 **UNIVERSIDAD
DEL NORTE**
Editorial

Instituciones y gobernanza para la construcción de territorios inteligentes: Diamante Caribe y Santanderes / Jairo Parada Corrales, Jaider Vega Jurado (Compiladores). – Barranquilla, Colombia: Editorial Universidad del Norte, 2018.

108 p. : il., tablas ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas (p. 98-103).

ISBN 978-958-789-011-2 (PDF)

1. Desarrollo económico-Caribe (Región, Colombia) 2. Desarrollo económico—Santander (Colombia: Dpto.) 3. Planificación regional. 4. Desarrollo sostenible—Aspectos económicos. 5. Innovaciones tecnológicas-Aspectos económicos. 6. Política económica. I. Vega Jurado, Jaider, comp. II. Parada Corrales, Jairo, comp. III. Tít.

(CO-BrUNB) (338.9861 I59 ed. 23)



Vigilada Mineducación

www.uninorte.edu.co

Km 5, vía a Puerto Colombia, A.A. 1569

Área metropolitana de Barranquilla (Colombia)

© 2018, Universidad del Norte

Jairo Parada Corrales, Jaider Vega Jurado, William Baca Mejía, Lorena Gómez Ponce, Pedro de la Puente Sierra y Emyle Britton Acevedo

Coordinación editorial

Zoila Sotomayor O.

Asistente editorial

María Margarita Mendoza

Diseño y diagramación

Álvaro Carrillo Barraza

Diseño de portada

Joaquín Camargo

Corrección de textos

Eduardo Franco

Procesos técnicos

Munir Kharfan

Hecho en Colombia

Made in Colombia

© Reservados todos los derechos. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio reprográfico, fónico o informático, así como su transmisión por cualquier medio mecánico o electrónico, fotocopias, microfilm, *offset*, mimeográfico u otros sin autorización previa y escrita de los titulares del *copyright*. La violación de dichos derechos puede constituir un delito contra la propiedad intelectual.



Este libro es resultado del proyecto de investigación *Análisis de los factores clave de competitividad para la construcción de un nuevo modelo de territorio inteligente en la Costa Caribe y Santander: Diamante Caribe y Santanderes*, el cual fue financiado por las gobernaciones de los departamentos del Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Norte de Santander, Santander y Sucre, a través de recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías.

El proyecto fue liderado por la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter) y se desarrolló con el apoyo estratégico de Next Cities Lab, alianza entre la Fundación Metròpoli y Microsoft.



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN 9

1 | TERRITORIOS INTELIGENTES: CARACTERÍSTICAS DEL ENFOQUE Y FACTORES CLAVE PARA SU DESARROLLO 17

- 1. INSTITUCIONES, GOBERNANZA Y TERRITORIOS INTELIGENTES..... 24
- 2. TIPOS DE GOBERNANZA EN TERRITORIO INTELIGENTES..... 27
 - 2.1. Gobernanza de actores 27
 - 2.2. Gobernanza de activos 29
 - 2.3. Gobernanza de actividades..... 30

2 | ANÁLISIS DE LAS INSTITUCIONES Y GOBERNANZA: CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS. 33

- 1. REFERENTES CONTEXTUALES 33
 - 1.1. Procedimientos metodológicos 35
 - 1.2. Alcances y limitaciones 39

3 | INSTITUCIONES EN EL CARIBE Y SANTANDERES. 41

- 1. TASAS DE HOMICIDIO POR DEPARTAMENTO..... 44
- 2. TASAS DE HURTOS POR DEPARTAMENTO..... 46
- 3. AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL 47
- 4. TRANSPARENCIA..... 55
- 5. CATEGORIZACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS PERTENECIENTES AL DIAMANTE CARIBE Y SANTANDERES 59





4	GOBERNANZA EN EL CARIBE Y SANTANDERES	62
	1. ORGANIZACIONES SOCIALES EN EL CARIBE Y LOS SANTANDERES.....	65
	2. TIPOS DE RELACIONES DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES CON EL ESTADO	69
	3. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN LOS DEPARTAMENTOS DEL DIAMANTE CARIBE Y SANTANDERES	71
	4. RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA ONG DEL CARIBE	73
	5. PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN ELECCIONES LOCALES 2007-2015: CULTURA POLÍTICA POR DEPARTAMENTO	76
	6. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN Y CONCERTACIÓN Y NIVELES DE VISIBILIDAD POR DEPARTAMENTO	80
	7. ACCESO A TIC.....	89
	CONCLUSIONES.....	93
	ANEXOS.....	97





INTRODUCCIÓN

El crecimiento acelerado de la población urbana, la apertura económica producto de la globalización, las innovaciones en cuanto a los sistemas de movilidad, así como la amplia expansión de las tecnologías de la comunicación y de la información (TIC), constituyen algunos de los factores que han generado la necesidad de implementar nuevas formas de administrar la economía, la política y la sociedad. Los territorios, por tanto, se enfrentan a la reordenación territorial, de manera tal que esto garantice un crecimiento económico enmarcado en la sostenibilidad social y ambiental. La dimensión regional adquiere un mayor protagonismo al ser percibida como el nivel estratégico en el que se construyen y fortalecen las ventajas competitivas de los países, pues es en ella donde se concentra la capacidad innovadora, el talento humano altamente cualificado y el conocimiento necesario para lograr la competitividad de estos.

Ello conlleva que la región cobre mayor relevancia como unidad de análisis. La evidencia empírica demuestra que, en muchas zonas con gran dinamismo económico a nivel mundial, ha surgido un nuevo concepto denominado superciudades, megarregiones o diamantes urbanos. Particularmente, las megarregiones surgen, entre otros factores, de la integración de diferentes ciudades y áreas metropolitanas que se encuentran interconectadas geográficamente o que deciden unirse para integrar sus mercados. Estas nuevas entidades territoriales son percibidas como el nuevo motor de la economía local y global. Las investigaciones realizadas en los últimos años han puesto de manifiesto que las cuarenta superciudades más grandes del mundo, a pesar de albergar un poco menos del 18 % de la población mundial, generan el 66 % de la actividad económica



global y aproximadamente el 85 % de la innovación tecnológica (Financiera de Desarrollo Territorial [Findeter] 2014).

Complementariamente, el concepto de *diamantes urbanos* se caracteriza por integrar grandes metrópolis con ciudades medianas y pequeñas, por ello, cuentan con un importante espacio territorial para albergar diferentes tipos de actividades y organizaciones, además poseen una abundante población multicultural, que favorece el surgimiento de ideas innovadoras. De igual forma, las superciudades concentran gran cantidad de actividades terciarias avanzadas, propias de la nueva economía, tales como centros de investigación, desarrollo e innovación, que fomentan gestión del conocimiento, economías de aglomeración, alta conectividad internacional y mano de obra cualificada.

Findeter (2014) destaca casos de diferentes megarregiones que han surgido alrededor del mundo, por ejemplo, la megarregión del noreste de los Estados Unidos, la cual alberga una población que oscila entre 65 y 70 millones de habitantes e incorpora empresas financieras, organizaciones políticas, centros culturales y universidades. Igualmente, en Asia, se destaca la megarregión compuesta por Hong Kong-Shenzhen-Guangzhou-Macao, la cual reúne aproximadamente el 9 % de la población china y genera el 18 % del PIB del país. En Europa, por su parte, se presenta el caso del Diamante Mediterráneo, ubicado en el noreste de la península ibérica que abarca Madrid, Barcelona, Valencia y Zaragoza. Este diamante alberga cerca de 15 millones de habitantes y es el principal motor económico, cultural y político de España y del sur de Europa.

En el caso particular de Colombia, no existe ninguna evidencia en cuanto a procesos de integración de las ciudades o regiones. El actual modelo de desarrollo territorial del país está prácticamente enfocado en las zonas centrales, Bogotá y sus alrededores, las cuales constituyen el principal centro económico, político y de conocimiento de Colombia. En adición, esta zona alberga más de 10,2 millones de habitantes, genera el 30 % de toda la actividad económica colombiana y atrae el 80 % de la inversión extranjera directa. No obstante, este modelo es propio de economías enfocadas en el mercado interno y con poca orientación hacia la internacionalización. De hecho, la segmentación del mercado nacional y los escasos esfuerzos de integración de las ciudades pueden señalarse como algunos de los factores que han contribuido a que el país haya avanzado muy poco en materia de competitividad.



En este sentido, es pertinente que el modelo de desarrollo territorial colombiano incluya estrategias de conectividad que permitan el acceso a mercados extranjeros. El territorio de la región Caribe y los Santanderes, además de ser percibidos como un nodo de interconexión para Colombia, poseen potencial para la conformación de un diamante urbano. A nivel geográfico, se destaca su privilegiada localización sobre una de las principales rutas marítimas del mundo, así como la amplia oferta de recursos naturales, culturales, sociales y económicos, y el tamaño y dinamismo de las ciudades que lo conforman. Este territorio, en conjunto, genera el 23,1 % del PIB (COP 166 740 billones en 2013) y alberga alrededor de 13,6 millones de habitantes, es decir, el 29 % de la población colombiana, concentrados, principalmente, en el departamento del Atlántico (17,9 % de población del territorio diamante), Bolívar (15,2 %) y Santander (15,1 %). El espacio geográfico de esta región comprende 184 483 km², que suponen el 16,1 % de la superficie del país, distribuido en diez ciudades principales (Barranquilla, Cartagena, Valledupar, Montería, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo, Cúcuta, Bucaramanga y Barrancabermeja) y nueve departamentos del país (Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Sucre, Norte de Santander y Santander).

Desde la perspectiva geográfica, en el territorio del Diamante Caribe y Santanderes, convergen diferentes rutas de transporte que conectan la costa del mar Caribe con el interior del país y así permite la articulación de flujos logísticos que aumentan la competitividad de la economía colombiana. En este territorio, por ejemplo, confluyen los ejes ferroviarios con las carreteras, que hacen posible conectar las zonas centrales con los centros urbanos del Caribe y el río Magdalena, y el tráfico fluvial desde los centros productivos del país: Antioquia, Santander y Boyacá, hasta los puertos marítimos.

A las fortalezas asociadas a su localización geográfica, se suman las riquezas ambientales, patrimoniales y económicas del territorio del diamante. Esta región posee una longitud de costa de más de 1600 km, en la que se encuentran espacios urbanos, naturales, zonas vírgenes, playas y fondos marinos de gran valor ambiental y turístico. El ecosistema fluvial del río Magdalena incluye zonas húmedas, áreas de selva y espacios semidesérticos. Por departamentos, destacan, por ejemplo, en Magdalena, la Ciénaga Grande de Santa Marta, una de las mayores albuferas del mundo, y la Sierra Nevada de Santa Marta, que constituye el elemento físico más prominente del territorio diamante



por albergar las mayores alturas de Colombia. Los departamentos de Bolívar y Sucre poseen una gran diversidad ecológica que comprende atractivos naturales como fondos coralinos, ecosistemas de manglares, ciénagas litorales, áreas forestales de los Montes de María y ecosistemas cenagosos y fluviales de la Mojana y la depresión momposina. La ciudad histórica de Cartagena se caracteriza por la presencia de barrios coloniales que conservan un importante valor urbano, histórico y artístico.

Del lado de los Santanderes, se resalta que Bucaramanga es la ciudad que registra los mayores niveles de calidad de vida en Colombia, y ocupa el tercer puesto, después de Bogotá y Medellín, en cuanto al nivel educativo de su población. Barrancabermeja, por su parte, a pesar de albergar la mitad de la población de Bucaramanga, posee un importante peso económico asociado a la actividad petrolera que allí se desarrolla. Además, cuenta con una localización geográfica estratégica que le otorga un carácter de centralidad en el territorio del diamante, al ser la única ciudad en el valle del Magdalena en el trayecto que va desde Bogotá hasta el mar. Finalmente, el departamento de Norte de Santander posee enclaves de alto valor natural como en los ríos Algodonal y Tejo y la quebrada La Tenería, protegidos como parques naturales.

No obstante, a pesar de lo mencionado, lo cierto es que las potencialidades de las ciudades que componen el Diamante Caribe y Santanderes se han explotado, en el mejor de los casos, de manera independiente y no se han llevado a cabo procesos de desarrollo urbano y territorial a escala regional que permitan responder de una manera adecuada a los retos impuestos por un mundo más globalizado y unas altas tasas de crecimiento urbano. Lo anterior ha generado no solo una baja competitividad en la mayoría del territorio, sino también una inserción periférica de este en la dinámica económica global.

En este contexto, las características singulares del Diamante Caribe y Santanderes no han sido analizadas desde una perspectiva multidimensional que permita identificar las potencialidades y vocaciones de cada uno de sus principales centros urbanos, así como del territorio en su conjunto.

El Diamante Caribe y Santanderes surge en el marco antes expuesto y tiene como objetivo general determinar los factores clave de competitividad para el diseño de un modelo de desarrollo territorial y urbano inspirado en el concep-



to de *territorio inteligente*. Este proyecto ha sido financiado con recursos de los departamentos de la región Caribe y Santanderes provenientes del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías y ha sido adelantado bajo el liderazgo de Findeter.

El Diamante Caribe y Santanderes busca la definición de estrategias de desarrollo que promuevan la competitividad y sostenibilidad de la región inspirado en la noción estratégica de *territorios inteligentes*. En términos generales, el proyecto contemplaba dos grandes fases. La primera estaba orientada a la realización de un proceso de investigación territorial orientada a la identificación de los componentes de excelencia del territorio y la definición de un modelo de territorio inteligente para la región. La segunda consistía en la operacionalización de este modelo a través de la formulación de proyectos estratégicos que contribuyeran a la transformación del territorio. Esta obra presenta parte de los resultados de la primera fase, en particular, lo relacionado con el análisis del componente de instituciones y gobernanza.

Los territorios inteligentes son territorios innovadores, capaces de encontrar un equilibrio entre los aspectos de competitividad económica, cohesión y desarrollo social y sostenibilidad ambiental y cultural. La construcción de este tipo de territorio exige liderazgos adecuados, una sociedad civil madura, una sólida visión ética comprometida con el desarrollo sostenible, así como estructuras coherentes de gobernanza (Findeter, 2014).

Las instituciones componen la estructura social dentro de la cual los procesos económicos, como la producción y acumulación, se llevan a cabo. En esencia, los trabajos al respecto de territorios inteligentes e innovadores comparten estos factores vitales para conformar este contexto ideal. Veludo (2003) toca el caso de Portugal, no precisamente como un caso exitoso, sino cómo el mecanismo de planeación puede ser mejor enfocado para obtener las ventajas de un territorio inteligente. El argumento de este autor es bastante institucional. En esencia, aboga por una sólida matriz social-institucional. Un territorio inteligente requiere 1) liderazgo fuerte sin el cual no es posible materializar los proyectos planeados; 2) adecuado acceso a tecnología de la información y sistemas de ingeniería, de otra forma no es posible para los diferentes actores dentro de la sociedad interoperar conjuntamente; 3) una unidad inteligente de planeación, puesto que su labor es proveer información esencial y estratégica para todos los actores que harán parte



del proyecto; 4) una red de colaboración en la administración del conocimiento cuyo propósito es utilizar la información de los datos en conocimiento; y 5) una organización adecuada para una administración estratégica y coordinada.

La importancia de las instituciones ha sido ampliamente señalada en la literatura económica relacionada con el desarrollo de los territorios. El crecimiento económico exige un proceso de alineamiento de las instituciones formales e informales de una sociedad con las exigencias de una sociedad moderna, en forma tal que garanticen el éxito en la vida material, económica, política y social de sus habitantes. Puede debatirse sobre las formas de gobierno o la intensidad de la economía de mercado frente al Estado; pero, en una sociedad donde no se respeten los derechos de propiedad privados, cooperativos o colectivos, así como no se restrinjan las conductas predatorias por parte de las élites en el poder, es difícil lograr el desarrollo. Por analogía comparativa, la discusión se ha extendido en los territorios de una misma nación. Las leyes del desarrollo desigual del capitalismo frente a cómo organiza los espacios territoriales, en su interacción con otros regímenes sociales en los territorios, implica la discusión sobre los fenómenos de convergencia o divergencia en las diversas regiones de un mismo país. También, en este caso, se ha encontrado que las instituciones desempeñan un papel decisivo, pues en aquellos territorios donde prevalecen las instituciones de corte “extractivo” o predatorio, solo se genera más pobreza, mientras que en aquellas regiones donde prevalecen las instituciones “incluyentes” o “industriales”, en la visión de Veblen (2017[1919]), son más propensas al desarrollo exitoso.

El Diamante Caribe y Santanderes, conformado por nueve departamentos y numerosos núcleos urbanos, se caracteriza por su gran heterogeneidad geográfica, cultural, histórica, económica y política, que suma una abigarrada constelación de matrices institucionales y ambientes diversos, que deben examinarse cuidadosamente. En este sentido, medir e identificar las instituciones en un territorio es un proceso muy complejo y la literatura sugiere un conjunto de variables *proxies* al respecto (Voigt, 2013). Debido al problema de la endogeneidad entre las instituciones y el desarrollo, Rodríguez-Pose (2013) sugiere que el análisis no se debe enfocar solo en la matriz institucional predominante en un territorio, sino que es necesario examinar el ambiente institucional que favorezca o que también sea una barrera al desarrollo, como es el caso de los sistemas de educación, sistemas de calificación de mano



de obra, entrenamiento, innovación, infraestructura física y factores similares, que puedan impedir o facilitar ese desarrollo.

Además, si se considera que la noción de territorios inteligentes exige un desarrollo importante de cierta modernidad, la implementación de las estrategias de desarrollo que se definan en estos demanda no solo de un análisis minucioso del ambiente institucional, sino también de los mecanismos de gobernanza existentes. La gobernanza, en la visión de este trabajo, analiza los instrumentos, los procesos y las reglas a través de los cuales se ejerce la autoridad económica, política y administrativa del Estado en un territorio, desde una perspectiva integral, donde actores públicos y privados generan resultados concretos dentro de una perspectiva de desarrollo sostenible. En este sentido, la noción de *gobernanza* plantea una integralidad con una diversidad de actores tanto de la sociedad civil como del Estado, en sus diferentes niveles, expresados en un territorio concreto, mediante praxis que dependen tanto de su nivel de desarrollo económico, social y político, como de las instituciones que permean el espacio en el cual actúan.

En suma, instituciones y gobernanza constituyen dos aspectos claves que considerar cuando se desea plantear estrategias de desarrollo territorial. El análisis de estos aspectos en el Diamante Caribe y Santanderes como requisito para su transformación en un territorio inteligente constituye el objeto principal de esta obra.

El libro consta de cuatro capítulos generales. En el capítulo 1, se realiza una revisión teórica del enfoque de territorio inteligente, el cual constituye el marco de referencia para el desarrollo del proyecto. Asimismo, se explora la evolución del enfoque, las diferentes connotaciones que tiene y sus principales características, así como se presenta un análisis de la importancia que tienen las instituciones y la gobernanza como elementos clave para el desarrollo del enfoque. En el capítulo 2, se describe la aproximación metodológica empleada para el análisis de las instituciones y la gobernanza en el Diamante Caribe y Santanderes, señalando las limitaciones encontradas y las estrategias implementadas para el acopio de información. En el capítulo 3, se aborda el análisis del componente institucional del Diamante Caribe y los Santanderes, describiendo la metodología implementada y los principales hallazgos. La obra continúa en el capítulo 4 con el análisis de la gobernanza del territorio, y finaliza con las conclusiones.





TERRITORIOS INTELIGENTES: CARACTERÍSTICAS DEL ENFOQUE Y FACTORES CLAVE PARA SU DESARROLLO

1

Jaider Vega Jurado
Pedro de la Puente Sierra
Emyle Britton Acevedo

En la literatura sobre los determinantes del desarrollo económico regional, una de las líneas de pensamiento que ha cobrado fuerza desde las últimas décadas del siglo pasado es la que sostiene que estos procesos son el resultado, entre otros factores, de la dinámica demográfica, la cual a su vez se encuentra determinada por factores económicos y sociales inherentes al territorio. Esta noción considera que los patrones de distribución espacial del capital humano, y consigo la innovación y creatividad, son el resultado de las preferencias de ubicación de trabajadores individuales, las cuales están a su vez dirigidas por los atributos que el lugar ofrece. En este sentido, se propone que los individuos *selectivamente* migran a lugares que son favorecidos por la presencia *relativa* de amenidades, lo que conlleva un mayor crecimiento poblacional resultado de la atracción de capital humano, el cual, en el caso de ser altamente calificado, redundará en un mayor crecimiento económico, debido a las capacidades de emprendimiento, creatividad e innovación que estos individuos traen consigo (Storper y Scott, 2009).



Así, desde diversas disciplinas, se han construido conceptos y ofrecido alternativas de impulso a las dinámicas de crecimiento de un territorio y, aunque las visiones y objetivos de desarrollo divergen, existe cierto consenso sobre la importancia y efectividad de las iniciativas de desarrollo asociadas al concepto de *ciudades o territorios inteligentes*.

Los autores que han desarrollado este enfoque lo plantean como una estrategia que persigue de manera conjunta el crecimiento económico, la sostenibilidad ambiental y una mayor cohesión social, a través de la consolidación de entornos que promuevan la explotación del talento creativo de las personas y la innovación (Komninos, 2008).

En términos generales, el enfoque de territorio inteligente constituye una aproximación a los procesos de desarrollo que compromete en mayor medida a los diferentes actores de un territorio en una apuesta para mejorar la calidad de vida de los habitantes y posicionarlo como un centro económico sostenible y global (Kunzmann, 2014). Este enfoque guarda estrecha relación con otras aproximaciones planteadas en la literatura económica, entre ellos, los sistemas regionales de innovación (Cooke, Uranga y Etxebarria, 1997; Cooke, Heidenreich y Braczyk, 2004), las regiones que aprenden (Benner, 2003; Florida, 1995; Morgan, 2007) y, en menor medida, las de clúster y distritos industriales (Porter, 2000; Tallman, Jenkins, Henry y Pinch, 2004). Todos estos enfoques comparten con la noción de *territorio inteligente* al menos dos rasgos distintivos: 1) el papel central que le otorgan al territorio como gestor de las ventajas competitivas y 2) la relevancia de los procesos de aprendizaje e innovación como motor del desarrollo socioeconómico.

El concepto de territorio inteligente se desarrolló inicialmente considerando la escala de ciudad como unidad de análisis, razón por la cual una parte considerable de la literatura se aproxima al enfoque empleando la denominación de *ciudad inteligente* o *smart city*. Independiente de este hecho, los rasgos que se consideran determinantes para reconocer el carácter inteligente a una ciudad pueden ser extrapolables a escalas geográficas diferentes. Así pues, al hablar de territorio, se puede abordar el concepto de *súperciudades* o *diamantes urbanos*, las cuales consisten en la unión de diferentes áreas metropolitanas interconectadas geográficamente y de la integración de sus mercados (Financiera del Desarrollo Territorial [Findeter, 2014]).



Una definición formal del concepto de territorio inteligente la ofrecen Caragliu, Del Bo y Nijkamp (2009), quienes afirman que

una ciudad puede ser definida como “inteligente” cuando las inversiones en capital humano y social, así como en infraestructura de comunicaciones tradicionales (transporte) y modernas (TIC), fomentan el desarrollo económico sostenible y una alta calidad de vida, con un manejo inteligente de los recursos naturales, a través de la acción participativa y el compromiso. (p. 7)

Por otra parte, desde la perspectiva del urbanismo, Vegara y De las Rivas (2004) definen un territorio inteligente como aquel que es capaz de enfrentar los retos del mundo globalizado, a través de la innovación constante y la creación de ventajas competitivas, en busca de un equilibrio entre la competitividad económica, la cohesión social y la sostenibilidad en sus dimensiones ambiental y cultural.

Por su parte, Fundación Telefónica (2011) define *smart city* como aquella ciudad que implementa las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) con el fin de otorgales un carácter más interactivo y eficiente a la infraestructura física y a los servicios públicos ofrecidos. De forma específica, Fundación Telefónica considera que una ciudad inteligente es una plataforma digital en la que interactúan diversos agentes (ciudadanos, empresas, Administración pública), con el fin de alcanzar un óptimo crecimiento económico, bienestar de los ciudadanos y un comportamiento sostenible.

Siguiendo la concepción de Komninos (2006), las ciudades inteligentes surgen a partir de la fusión de clústeres de innovación y ciudades digitales, con el propósito de fomentar la economía del conocimiento y la innovación y, en consecuencia, el crecimiento urbano. La fusión propuesta se basa en dos objetivos comunes, que vinculan la innovación y las ciudades digitales, a saber: 1) que son procesos basados en la comunidad y 2) en el conocimiento.

Tal como se observa, no existe una definición consensuada sobre lo que significa o implica ser un territorio inteligente. Ello obedece, entre otras razones, a la variedad de dominios desde los cuales se puede entender la inteligencia de un territorio. En esta línea, algunos autores han identificado una serie de dimensiones en torno a las cuales se ha desarrollado el enfoque y su imple-



mentación en la práctica. Nam y Pardo (2011a), por ejemplo, señalan tres dimensiones, a saber: 1) la dimensión tecnológica, 2) la dimensión humana y 3) la dimensión comunidad creativa.

La dimensión tecnológica se basa en la implementación estratégica de las TIC para estimular el desarrollo económico y social de los territorios (Lombardi, Giordano, Farouh y Yousef, 2012; Nam y Pardo, 2011b). En este sentido, una ciudad/territorio inteligente se concibe como aquel que integra la infraestructura de las TIC con la infraestructura física, social y empresarial, con el fin de generar sinergias a partir de la inteligencia colectiva de la ciudad (Harrison et al. 2010). La aplicación de las TIC en las ciudades inteligentes aborda diferentes temáticas, entre ellas, su uso para la transferencia de conocimiento, la creación de ambientes que estimulen la innovación, el desarrollo de sistemas de transporte inteligente y la gestión de las administraciones públicas. Asimismo, las TIC son empleadas para garantizar la seguridad ciudadana, estimular el incremento de la productividad empresarial y diseñar mejores servicios de comercio, turismo y salud para los ciudadanos, entre otros (Fundación Telefónica, 2011; Universidad Externado de Colombia, 2015).

La adquisición de tecnología de vanguardia es indispensable en las estrategias de ciudades inteligentes, pues uno de los objetivos de tales estrategias es promover la adquisición de tecnologías apropiadas para los clústeres y sectores existentes. Komninios (2008) señala que las actividades más productivas de una región dependen de tal adquisición, pues estas, además de incluir la adquisición de maquinaria, bienes de capital, patentes, proyectos, estándares, prototipos y diseños industriales, también consideran el conocimiento individual transferido por interacción social, aprendizaje por cooperación y, principalmente, por la movilidad del personal como catalizadores de procesos de innovación en los clústeres. En este sentido, la adquisición de tecnología de vanguardia forma parte del espacio de digitalización urbana necesaria para la constitución de un *territorio* inteligente, ya que provee la base sobre la cual diseñar soluciones a problemas y permitir la conexión entre productor o fuente con el usuario.

La segunda dimensión parte de la consideración de que el componente social y el capital humano desempeñan un papel fundamental en el crecimiento y desarrollo de un territorio, pues se ha evidenciado que una población altamente educada incentiva procesos que conllevan un mayor crecimiento económico.



Tales procesos se observan en los *spillovers* de conocimiento o externalidades pecuniarias que surgen del proceso de búsqueda de empleo, por ejemplo. De igual forma, se ha señalado que los individuos más educados fomentan el consumo de amenidades en sus comunidades, influyen en el proceso político y así conducen a resultados deseables, tales como la reducción de la contaminación, el crimen y la corrupción en las instituciones públicas (Shapiro, 2006).

Estudios recientes relacionados con el crecimiento urbano sugieren que la elección de localización de los individuos con alto nivel de formación es principalmente una respuesta a las características del entorno urbano. En este sentido, Florida (2002) propone que el dinamismo económico regional se fundamenta en la atracción y retención de una “clase creativa”. Para explicar este proceso, el autor desarrolla un modelo teórico en el que establece que la presencia de una clase creativa en un lugar dado conduce a creatividad local, y esto afecta positivamente el crecimiento económico regional en la forma de mayores niveles de innovación y en la expansión de los sectores intensivos en creatividad y tecnología.

En la dimensión humana, el enfoque de territorio inteligente se construye a partir de los pilares de la nueva economía: innovación, aprendizaje continuo, producción y gestión del conocimiento y talento humano altamente cualificado. Autores como Kourtit y Nijkamp (2012) consideran que las ciudades inteligentes son el resultado de estrategias orientadas a estimular la creatividad y la producción intensiva de conocimiento con el fin de impactar positivamente el ámbito socioeconómico, ecológico, logístico y por tanto en la competitividad de los territorios. Y estas tienen una alta productividad porque poseen una gran proporción de personas con alto nivel de cualificación, empleos intensivos en conocimiento y sistemas de planificación urbana fundamentados en la actividad creativa y sostenibilidad (Kourtit, Nijkamp y Arribas, 2012).

A las dimensiones mencionadas, se suma la noción de *comunidades inteligentes* o *smart communities*, entendidas como un área geográfica de tamaño variable (puede ser un barrio, una región, un conjunto de territorios o un país entero) conformada por personas, empresas, organizaciones e instituciones del Gobierno que comparten una visión en común y comprenden el alto potencial de las TIC como herramientas fundamentales en la resolución de los problemas de la ciudad o región (San Diego State University. Center for International Communications, 1997). A pesar de que se destaca el papel de las



TIC, el objetivo principal de las comunidades inteligentes no consiste en el despliegue de estas, sino en procurar el crecimiento económico, la generación de empleo y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. En definitiva, las comunidades inteligentes constituyen una manera de preparar el territorio para afrontar los desafíos de la economía del conocimiento. Las TIC, por tanto, no son vistas como un fin en sí mismo, sino como un medio que permite alcanzar los objetivos propuestos (Eger, 1997).

El enfoque de territorio inteligente es un enfoque multidimensional, del cual se pueden derivar diversas estrategias para estimular el desarrollo territorial. En algunos casos, lo que se destaca es el componente físico del territorio y su capacidad para explotar las potencialidades económicas derivadas de este. En otros, la inteligencia se asocia con el desarrollo de una infraestructura eficiente y adecuada, con especial énfasis en la adopción de las TIC, mientras que en otros se parte de una perspectiva más humana centrada en la explotación del potencial creativo de los ciudadanos.

Sea cual sea la dimensión que se tome como referencia, hay tres factores clave que definen un territorio inteligente: el talento humano, la tecnología y las instituciones (Nam y Pardo, 2011a). Los dos primeros factores podrían considerarse como la materia prima para la transformación de un territorio, y representan elementos necesarios mas no suficientes. Sin el tercer factor, es decir, el institucional, no es posible adelantar un proceso de transformación territorial eficaz. La construcción de ciudades inteligentes implica necesariamente la transformación de los procesos que se llevan a cabo para gobernar las ciudades y, en particular, para estimular la participación activa de la ciudadanía. Los gobernantes de las ciudades inteligentes han descubierto el importante papel que desempeñan los ciudadanos en la construcción de la visión de territorio, ya que son los miembros de la comunidad los que reconocen los problemas e identifican las herramientas de solución disponibles. La relevancia de este elemento viene de la evidencia que sostiene que las singularidades territoriales, vistas desde la subjetividad de sus habitantes, suponen una complejidad que los decisores de política normalmente ignoran (Delamaza y Thayer, 2016).

Es precisamente este tercer factor el que constituye el centro de atención del presente trabajo, por lo que nuestros esfuerzos se centraron únicamente en el com-



ponente institucional y de gobernanza.¹ Estos dos elementos, aunque relacionados, son diferentes, pues el primero da cuenta de los hábitos de pensamiento y reglas de juego existentes en una sociedad, mientras el segundo se refiere a cómo se ejerce el poder político en los territorios en ese marco de las reglas de juego.

El proceso de reinención de los territorios comprende, por tanto, la transformación de las estructuras políticas, los mecanismos de participación y los instrumentos de gobierno, debido a que estos sentarán las bases para gestar el cambio social, económico, físico, ambiental y tecnológico. En este sentido, se hace necesario contar con nuevas formas de gobernanza que fomenten la participación de los diversos actores de una ciudad o región y que garanticen la transparencia de las funciones de las diferentes instituciones y organismos públicos. En este punto, es preciso hacer una distinción entre los términos gobierno y gobernanza. Mientras el primero se refiere a las funciones realizadas normalmente por entidades formales y establecidas dentro la Administración pública, el segundo se fundamenta en que la gestión eficaz del Gobierno debe apoyarse en la participación activa de todos los actores que hacen parte de un territorio (empresas del sector privado, ciudadanos, universidades, instituciones informales, organizaciones no gubernamentales, entre otros) en la identificación de los problemas de la región, el diseño de políticas públicas y la elaboración de proyectos estratégicos para dar solución a estos problemas (Coe, Paquet y Roy, 2001; Esteban, Rodríguez y Altuzarra, 2006).

Dada la relevancia de estos factores, y el objetivo de la presente obra, en el siguiente apartado se explora en detalle el rol de las instituciones y la gobernanza en los procesos de consolidación de territorios inteligentes.

¹ El análisis de los componentes referidos a los niveles de capital humano y los de naturaleza tecnológica fueron desarrollados por otros equipos de investigación en publicaciones separadas.



1. INSTITUCIONES, GOBERNANZA Y TERRITORIOS INTELIGENTES

Las instituciones, tal como se ha mencionado, desempeñan un papel central en la construcción de territorios inteligentes, teniendo en cuenta que representan las reglas de juego imperantes en una sociedad y, como tal, definen las interacciones humanas que en ella se establecen. Las instituciones surgen de los hábitos de pensamiento y rutinas que los seres humanos construyen, como resultado de su interacción con otros individuos y con la estructura social, económica y cultural, en la cual están inmersos. Estas instituciones se concretan después en valores, normas y costumbres, que más tarde se materializan en reglas formales e informales. En este sentido, se convierten en un elemento clave de cualquier sociedad y rigen los procesos de interacción que se manifiestan en ella. Es importante señalar que nuestra visión de instituciones trasciende criterios neoinstitucionalistas que las reducen a reglas de juego generadas por la interacción de individuos entre sí. Partimos de la idea de que, además de ello, reflejan el impacto de las estructuras sociales, económicas y culturales en un territorio, en una relación simbiótica entre agencia y estructura. Por lo anterior, estamos ajenos a cualquier eclecticismo o confusión teórica en materia conceptual sobre las instituciones. Tampoco compartimos la idea de separar tajantemente a lo Douglas North los conceptos de instituciones y organizaciones. En realidad, vemos las organizaciones como concreción material de ellas en hombres y recursos (Hodgson, 2005).

En la consolidación de territorios inteligentes, las instituciones son clave debido a que determinan, entre otras cosas, la naturaleza y dinámica de los procesos de innovación. Hoy día, la innovación es concebida como un proceso sistémico en el cual las empresas desempeñan un papel protagónico como agentes de cambio (a través del desarrollo de nuevos bienes y servicios), pero no son las únicas. Los mecanismos de mercado son importantes para la selección y validación de las innovaciones, y las instituciones constituyen un elemento clave para la difusión, la asimilación y el desarrollo posterior de ellas. En este sentido, las instituciones deben entenderse en un sentido amplio e incluyen desde leyes específicas (como las leyes de propiedad intelectual) hasta las normas, reglas o rutinas (formales e informales) que influyen, por ejemplo, en las relaciones entre universidades, empresas y el propio Gobierno.

La gobernanza, por su parte, puede ser entendida como la gestión eficaz del Gobierno, la cual comprende a su vez la participación activa de todos los



actores que hacen parte de un territorio (Coe, Paquet y Roy 2001; Esteban, Rodríguez y Altuzarra 2006), en la definición de políticas públicas, en la determinación de las problemáticas de la región o en la elaboración de proyectos estratégicos para dar solución a estas complejidades. Así, la gobernanza logra involucrar todos los actores inmiscuidos en la estructuración de las organizaciones políticas y sus relaciones (Jensen, 2008).

Particularmente, en lo que respecta a la construcción de territorios inteligentes, se ha desarrollado una corriente en la literatura que se refiere a la relación entre la gobernanza pública (esto es, iniciativas *top-down* por parte del Gobierno) y los ciudadanos. En esta se entiende la *buena gobernanza* como un aspecto central de una administración pública inteligente, la cual existe cuando se hace uso de canales modernos de comunicación para los ciudadanos (p. ej. *e-governance*). En este sentido, la *buena gobernanza* en un territorio inteligente busca promover el uso de la tecnología moderna en la vida diaria, yendo más allá del uso de las TIC por parte de los residentes e incluyendo tecnologías de transporte moderno y movilidad, seguridad, energía, etc., que son relevantes para los ciudadanos y actores de la ciudad (residentes, ciudadanos, trabajadores, visitantes, etc.) (Giffinger et al. 2007). Esta *buena gobernanza* pública es resultado, por un lado, de la presión cívica, pues, a medida que los consumidores de bienes y servicios privados son “empoderados”, esperan (como ciudadanos) la misma calidad de los servicios y bienes públicos al hacer hincapié en la responsabilidad pública de hacerlo; y por otro, es resultado de las autoridades públicas que buscan reducir los costos y aumentar el desempeño por medio de la adopción de enfoques similares (a los privados) en la entrega de servicios públicos (Kunzmann, 2014).

Más allá de la *buena gobernanza* pública existe lo que se puede denominar *buena gobernanza* local, la cual esencialmente busca permitir y motivar a los ciudadanos a ser más activos y participativos en la comunidad a la que pertenecen. Además, esta gobernanza local busca motivar a los ciudadanos en temas tan diversos como la adopción de un estilo de vida más sostenible y saludable, en el apoyo de actividades sociales y de protección a minorías.

Así, dado que el concepto de ciudades o territorios inteligentes busca convertir las ciudades en lugares atractivos para trabajar y vivir, la promoción de la gobernanza constituye un aspecto central, pues la participación de los ciudadanos ayuda a generar respuestas rápidas a los retos y las necesidades que



se presentan, lo cual, en últimas permitirá, a los ciudadanos, servidores públicos y desarrolladores ofrecer soluciones *inteligentes* a necesidades específicas (Department for Business, Innovation & Skills, 2013).

Para fomentar la gobernanza en las comunidades de un territorio, es necesario inicialmente promover el empoderamiento y liderazgo en ellas, lo cual se logra a través de una *estrategia de comunidad efectiva* (Bacon, 2012), que combine la necesidad de motivar la participación con el logro de las metas y los requisitos de los miembros de la comunidad, haciendo uso de redes sociales, eventos comunitarios, infraestructura de gobierno, liderazgo comunitario, etc.

La meta central de estos procesos de fortalecimiento de la gobernanza es incrementar el sentido de “pertenencia” de las comunidades al territorio, de forma que se contribuya a la acumulación de capital social (vía interacción social y confianza), y así se logren codificar las metas, fortalezas, amenazas y oportunidades de la comunidad. De forma que surjan espacios de colaboración, en los cuales los miembros pueden trabajar juntos, organizar eventos, desempeñar consejería, desarrollar *software*, etc. Como resultado de esto, las comunidades contarán con gobernanza continua, es decir, liderazgo y vinculación de los miembros en actividades que afectan la comunidad en general, de forma que contarán con las herramientas para solucionar conflictos entre facciones de la comunidad, entre otros retos (Bacon, 2012; Komninos, 2015).

Resulta claro que las comunidades del territorio progresan con *buena gobernanza*, liderazgo, toma de decisiones informada, monitoreo y evaluación, de forma que las estrategias *top-down* y *bottom-up*, así como las dinámicas internas o externas, se complementan entre ellas y controlan la estructuración de ecosistemas innovadores. Estos ecosistemas albergan comunidades compuestas por grupos de interés, productores, ciudadanos y usuarios, y tales comunidades se comportan como una entidad estructurada guiada por redes de interacciones y relaciones de coexistencia. Así, los actores necesarios para ofrecer soluciones en cada ecosistema son, principalmente, los miembros de la respectiva comunidad, quienes a través de la colaboración con otros miembros proponen soluciones, haciendo uso de los activos con los que disponen.



2. TIPOS DE GOBERNANZA EN TERRITORIOS INTELIGENTES

En línea con lo mencionado en la sección anterior, Komninos (2015) señala que existen tres tipos de gobernanza en un territorio que se deben considerar cuando se trabaja en su transformación hacia un territorio inteligente: 1) gobernanza de actores, 2) gobernanza de activos y 3) gobernanza de actividades.

2.1. GOBERNANZA DE ACTORES

La gobernanza de actores se refiere a los procesos que ocurren entre los miembros de un territorio para alcanzar sus metas e intereses. En el entorno de un territorio inteligente, es necesario decir que, por un lado, los miembros de una comunidad crean las herramientas tecnológicas y de servicios y, por otro, estos mismos miembros las utilizan para mejorar la toma de decisiones sobre el ecosistema y el funcionamiento del territorio. En este sentido, movilizar a la comunidad y sus miembros es el punto de partida de la gobernanza efectiva hacia ecosistemas inteligentes.

En esta línea, Komninos (2015) resalta el valor y la importancia de la correcta *identificación de las comunidades*, ya que las comunidades y los actores son específicos a un territorio particular y, en consecuencia, los servicios han de ser diseñados con respecto a las necesidades y la participación de los usuarios. Igualmente, es importante promover la *movilización de las comunidades*, de forma que se fortalezcan los grupos de interés comunitario y los usuarios líderes, de forma que convencen a otros miembros de las comunidades objetivo de la necesidad de ejercer gobernanza y de la utilidad de propiciar desarrollos inteligentes.

En el proceso de creación de gobernanza para territorios inteligentes, la contribución de las comunidades resulta central, en particular si esta toma la forma de un esfuerzo *bottom-up* por parte de los miembros. La importancia de este proceso descansa en que permite la comunicación directa entre usuarios de servicios y proveedores. En particular, las contribuciones son relevantes cuando:

- proporcionan retroalimentación sobre aplicaciones y servicios, mejoran el concepto y diseño y validan soluciones y servicios;
- los miembros de la comunidad toman parte en la implementación de servicios como productores, usuarios o consumidores;



- proveen datos, información, solicitudes, y otros contenidos necesarios para el uso de los servicios; y
- sostienen los servicios a largo plazo con habilidades, esfuerzo y recursos, por tanto, tomando parte en la implementación del modelo de negocios para promover su viabilidad económica.

Además, con el fin de promover la capacidad que tienen los actores del territorio para ejercer autoridad y presionar por conseguir sus intereses, en los territorios inteligentes, han surgido las iniciativas de fomento de gobierno en línea (*e-government*), las cuales se asumen como relevantes en los procesos de transparencia y rendición de cuentas entre actores (Gobierno y ciudadanos).

Conceptualmente, *e-government* es la adopción de tecnologías digitales para manejar y ofrecer servicios de gobierno, los cuales buscan mejorar la eficiencia de la Administración pública al alterar la relación tradicional entre el Gobierno y los ciudadanos y crear una interfaz de contacto directo entre la Administración y los ciudadanos, con el fin de lograr sus intereses (Wong y Welch, 2004). Y es valioso en la construcción de gobernanza, pues se conciben las estrategias de *e-government* como positivas en el fortalecimiento de la transparencia del Gobierno, entendida como la capacidad de respuesta de este al público sobre su desempeño y el empoderamiento ciudadano (La Porte, Demchak y Friis, 2001), ya que la disposición de información a los ciudadanos se espera que incremente la transparencia del Gobierno.

En conclusión, la gobernanza de actores es el primer pilar en la construcción de gobernanza en un territorio, puesto que pone en contacto a los diferentes miembros del territorio y les permite realizar monitoreo sobre sus líderes y proponer herramientas para la solución de necesidades. No obstante, para avanzar en este proceso, se debe garantizar un nivel aceptable de institucionalidad en la estructura social y política de la comunidad y el territorio, asimismo, hacer posible que todos los miembros de la sociedad tengan acceso (en condiciones iguales) a la información y las herramientas para el desarrollo de un territorio inteligente; es allí donde interviene la gobernanza de activos.



2.2. GOBERNANZA DE ACTIVOS

La gobernanza de activos se entiende como la capacidad que tienen los actores en un territorio de hacer uso de herramientas e información para el planteamiento de soluciones a necesidades, y este concepto está estrechamente relacionado con la mejora de la infraestructura digital existente en el territorio. Así, la gobernanza de activos depende de la capacidad (y voluntad) gubernamental o de otros actores de permitir el acceso a los desarrolladores y usuarios, lo cual está condicionado, en gran medida, por la institucionalidad en las relaciones sociales y políticas.

En este sentido, un aspecto clave de este proceso es la democratización de datos (*data democratization* u *open data*), consistente en la publicación de datos gubernamentales, empresariales y comunitarios para el uso público, es decir, la disposición de estos para su procesamiento y análisis por parte de entidades o individuos externos (Nasri, 2013).

En diversos países, se han implementado procesos de democratización de datos a nivel local, y estos han resultado en el desarrollo de aplicaciones orientadas hacia la ciudadanía que han promovido la cooperación entre diversos desarrolladores de la comunidad (Buss, Ebeid y Headd, 2014). El proceso se describe de la siguiente forma:

- Los gobiernos reafirman su compromiso con la transparencia y rendición de cuentas con sus ciudadanos al entregar la data que ilustra los trabajos del Gobierno.
- Los datos entregados por el Gobierno proveen información sobre una amplia variedad de procesos urbanos, tales como horarios de transporte, crimen e inspecciones sobre restaurantes, entre otros, lo que permite a entidades del Gobierno, negocios y organizaciones sin ánimo de lucro crear nuevos usos para los datos.
- La democratización de datos puede incrementar la eficiencia de los gobiernos al permitirles recibir análisis de datos (antes inaccesibles) por parte de terceros. A través de dicho análisis las condiciones actuales y tendencias pueden identificarse, de forma que programas y políticas más efectivas pueden desarrollarse.



- Hacer los datos más accesibles vincula a la comunidad desarrolladora de *software* en los trabajos del Gobierno, y resulta en el desarrollo de aplicaciones que benefician al público en general.

Parte del éxito del proceso de democratización de datos se deriva de los esfuerzos locales de inclusión digital. Este proceso es, en general, definido como la incorporación de las TIC en una comunidad, con el fin de mejorar la calidad de vida y educación. Y para esto es necesario que los individuos y grupos puedan hacer uso efectivo de la tecnología, de modo que es necesaria la existencia de infraestructura digital y de individuos altamente formados que hagan uso de esta información.

Además, aunque se hace énfasis en la accesibilidad a información y medios digitales, la gobernanza de activos también requiere la existencia y accesibilidad hacia espacios físicos y construidos, a través de mejoras en movilidad, eficiencia energética y ambiente natural, entre otros, de forma que el acceso y uso siempre estén a disposición de los usuarios.

2.3. GOBERNANZA DE ACTIVIDADES

El último tipo de gobernanza destacada por Komninos (2015) en la construcción de territorios inteligentes hace referencia a la gobernanza de actividades. Esta gobernanza comprende todas las actividades que permiten a la comunidad o grupo de actores vincularse en el proceso de generación y explotación del conocimiento y en la oferta de soluciones a un reto definido, lo cual está asociado al concepto de *innovación colaborativa*.

Tal como se ha mencionado en apartados anteriores, el enfoque de territorios inteligentes hace parte de las aproximaciones teóricas que otorgan una importancia mayúscula a la innovación como factor clave de la competitividad. En este sentido, las ciudades o regiones inteligentes son espacios que poseen una alta capacidad para aprender e innovar gracias a la creatividad de sus ciudadanos. Un territorio inteligente puede ser considerado un avanzado sistema de innovación (Komninos, 2006, 2008), ya que comprende actividades intensivas en conocimiento, cooperación entre diferentes instituciones y actores de la sociedad para resolver problemáticas complejas y una completa infraestructura digital que contribuye a dar solución a los problemas o las necesidades.



En consecuencia, es importante que todo territorio inteligente desarrolle ecosistemas de innovación que fomenten el surgimiento de nuevas ideas y nuevas formas de realizar procesos. Estos ecosistemas de innovación son importantes para establecer sinergias entre los diversos actores sociales (centros de conocimiento, empresas, universidades, personas, instituciones gubernamentales) y diseñar proyectos con efectos multiplicativos en las diferentes regiones que componen los territorios.

El papel de la gobernanza en este aspecto descansa en la necesidad de apoyar los flujos de conocimiento que aceleran la innovación y permiten la ampliación de los mercados, pues, en ausencia de esta, se corre el riesgo de pasar por alto ideas valiosas y poner en peligro los procesos de colaboración entre comunidad e innovadores.

Enfoques como la innovación dirigida-a-usuarios (*user driven innovation*) o la innovación abierta (*open innovation*) ponen de manifiesto la importancia del establecimiento de redes para el desarrollo de procesos innovadores, al tiempo que destacan la importancia de una buena gobernanza que estimule estos procesos colaborativos. La innovación dirigida al usuario promueve, por ejemplo, la participación activa de los usuarios (consumidores o productores) en el proceso de innovación en un ambiente abierto y colaborativo, el cual, además, debe estar “flexiblemente estructurado”, pues, en este tipo de ambientes, la creatividad de los participantes genera ideas y conceptos (Schaffers et al., 2011; Komninos, 2015). En el desarrollo de estos ecosistemas, una iniciativa que ha cobrado fuerza en los últimos años y que ha sido empleada en varias ciudades y regiones que han iniciado su transformación hacia un territorio inteligente, ha sido la de los *living lab* o laboratorios vivientes.

Un *living lab* se define como un ecosistema de innovación abierta, permanente y dinámico, centrado en el usuario y en sus *stakeholders*. Sus fundamentos descansan en un enfoque sistémico de cocreación, generación de ideas, proyectos y servicios emergentes y disruptivos, donde se formulan, desarrollan y se articulan procesos de investigación e innovación, configurados de acuerdo con las situaciones de las comunidades. Esta metodología, no solo concibe a los ciudadanos como consumidores de bienes o servicios, sino también como generadores de innovación. Los *living lab* constituyen, por tanto, una gran herramienta que permite mejorar la innovación, favorecer la inclusión ciudadana y otorgarles un buen uso a las TIC (Eriksson, Niitamo y Kulkki, 2005).



En síntesis, los procesos de innovación abierta son herramientas que permiten mejorar la innovación, favorecer la inclusión y el empoderamiento ciudadano y hacer uso de la infraestructura digital, de modo que permiten consolidar la gobernanza global del territorio a partir de la colaboración de actividades.

En suma, la constitución de un territorio inteligente requiere, además de coordinación entre los entes públicos y las empresas privadas, de ciertos requisitos plasmados en las dimensiones de un territorio inteligente, a saber: una infraestructura tecnológica que provea las herramientas, una masa crítica de capital humano con capacidad de producir soluciones creativas e innovadoras a partir de la infraestructura tecnológica y, finalmente, de un espacio de trabajo y residencia ambiental, de forma que tales soluciones se provean en un contexto de pertenencia al territorio. Esta última idea es central, puesto que la consolidación del sentido de pertenencia depende del fortalecimiento de la gobernanza local (a nivel territorial) y comunitaria (en grupos sociales), así como de disponer de herramientas relacionadas con la denominada *gobernanza de activos* y *gobernanza de actividades*, a saber: *e-government*, transparencia gubernamental, democratización de datos públicos y mecanismos de innovación abierta, las cuales todas trabajan de forma apropiada cuando las instituciones de gobierno y del territorio en general funcionan de buena manera.



ANÁLISIS DE LAS INSTITUCIONES Y GOBERNANZA: CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

2

Jairo Parada Corrales

1. REFERENTES CONTEXTUALES

El componente de instituciones y gobernanza del Diamante Caribe y Santanderes, análisis de los factores clave de competitividad para la construcción de un nuevo modelo de territorio inteligente en el Caribe y Santanderes, fue concebido como un punto de partida de sus actividades en la fase inicial del proyecto que hacía referencia a la investigación territorial o fase diagnóstica. El equipo investigador partió de la premisa que paralelamente se realizaban otros componentes del entorno del proyecto en lo referente al desarrollo económico, infraestructura y logística, tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) y otros, referidos al análisis general del entorno, los cuales se publicarán por separado. De este modo, la situación del territorio ya había sido, también de manera general, problematizada y se habían establecido una serie de objetivos generales conductores del proyecto. Por ello, en este trabajo, no hacemos referencia a otros componentes.



Antes de dar inicio a la fase de investigación territorial, el equipo investigador determinó cuáles eran aquellos indicadores que permitirían realizar un análisis de tipo diagnóstico de instituciones y gobernanza. Este proceso no resultó menos sencillo, pues no existen fórmulas sobre los mínimos o máximos en el momento de determinar cuál es la forma más adecuada para tomar una imagen de la realidad social, sobre todo en lo que respecta a las instituciones y a la gobernanza, por lo que, más bien, fueron las herramientas que el equipo investigador determinó para ello las que se constituyeron como marco guía. La revisión bibliográfica y posterior construcción de un marco teórico permitió determinar algunos mínimos, e incluso algunos máximos, que podrían ser vistos como retos a corto plazo, necesarios para realizar un diagnóstico holístico de la situación de instituciones y gobernanza en los nueve departamentos que conforman el territorio analizado.

Las inferencias extraídas, en el proceso de revisión bibliográfica, se constituyeron en los principales insumos para la creación de cinco subclasificaciones, con sus respectivos indicadores, que se convertirían en la hoja de ruta estratégica para el levantamiento de información clave para esta primera etapa del proyecto. Así entonces la ruta quedó determinada de la siguiente forma: 1) organizaciones, gobernanza e instituciones en el territorio (diversidad y densidad de las organizaciones sociales, productivas, políticas, asociativas; tipos de relaciones de las organizaciones sociales con el Estado; fortalezas y debilidades de las organizaciones sociales; gestión de las ONG dentro del Gobierno departamental y existencia de redes de cooperación de la ONG en el departamento; rendición de cuentas de la ONG; tipo de relaciones de las ONG con la sociedad civil); 2) la institucionalidad en el territorio del Diamante Caribe y Santanderes (tasas de homicidio, tasas de hurtos; ambiente y desempeño institucional); 3) gobernanza (sociedad civil, gestión integral del territorio, existencia, conocimiento y nivel de contribución de los planes de desarrollo departamentales, transparencia, desempeño fiscal, mecanismos de participación y concertación y niveles de visibilidad de estos por departamento); 4) análisis de las estructuras de gobierno del territorio del Diamante Caribe y Santanderes (estructura del poder en el orden nacional, departamentos, evolución política de los departamentos y ciudades capitales del Diamante Caribe y Santanderes, composición y fuerzas políticas representadas en las asambleas departamentales y concejos municipales de los territorios Diamante Caribe y Santanderes, estructura orgánica de los gobiernos departamen-



tales y municipales, agencias del desarrollo y ONG, entes descentralizados en el orden departamental, categorización de los departamentos pertenecientes al Diamante Caribe y Santanderes, participación electoral en elecciones locales y cultura política por departamento); y 5) condiciones sociales en los departamentos del Diamante Caribe y Santanderes (índice de desarrollo, pobreza monetaria y pobreza multidimensional, desigualdad en los ingresos, desempleo, tasa de informalidad en el empleo, cobertura al Sistema General de Seguridad Social en Salud y regímenes de afiliación, condiciones generales de vida, acceso a TIC).

Toda esta batería de indicadores, si bien no miden exactamente el entorno institucional y de gobernanza, al menos ayudan a aproximar estos contextos. Los indicadores así obtenidos constituyen una manifestación de factores causales de tipo institucional que los generaban, además de los otros económicos y sociales. Esta aproximación permite llevar a cabo un análisis comprensivo de los temas institucionales y de gobernanza.

1.1. PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS

Determinar cuál era la información necesaria para agotar la fase diagnóstica fue clave para la elección de la propuesta metodológica. La propuesta metodológica desarrollada en el proyecto plantea un abordaje integrado por técnicas cuantitativas y cualitativas de investigación. El enfoque mixto está orientado a obtener la mayor riqueza de información para posibilitar la descripción y explicación de las variables en estudio. Ambos métodos, con un mismo propósito de investigación, se constituyen en una estrategia que aumenta la confianza sobre la veracidad de la imagen tomada a partir del posterior análisis de los datos.

Para el caso, el método cuantitativo permitió realizar evaluaciones sobre los datos para medir la asociación entre variables y generar conclusiones susceptibles de ser generalizadas. Lo anterior resulta provechoso, puesto que el objetivo del equipo era que en medio de las particularidades, de cada uno de los territorios que componen el Diamante Caribe y Santanderes, fuera posible generar puntos de encuentro que permitieran realizar comparaciones entre departamentos a fin de determinar el estado de las instituciones y gobernanza. Pero, además, y no menos importante, el uso de técnicas cualitativas contribuyó a la consecución de información decisiva para la investigación e incluso permitió explicar algunos de los resultados obtenidos luego del aná-



lisis cuantitativo, por lo cual resultan ser, como propuestas metodológicas, complementarias para el análisis de la dinámica y heterogénea realidad social. Dos tipos de fuentes fueron necesarias para llevar a cabo la fase diagnóstica del componente de instituciones y gobernanza: las fuentes secundarias que representan el primer paso en el proceso de búsqueda de información, en particular cuando no se tiene una buena idea sobre cuáles son las fuentes que pueden ser de utilidad para la investigación, y las fuentes primarias como resultado del proceso exploratorio no exitoso de las fuentes secundarias.

Las fuentes secundarias contempladas poseen distinta naturaleza y responden, en su gran mayoría, a fuentes oficiales de entidades en razón de los temas centro de exploración. Los registros de información de fuentes secundarias, que se constituyeron en el principal soporte del diagnóstico, fueron las bases de datos de entidades tales como Registraduría Nacional del Estado Civil, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), ministerios, entes territoriales, entre otras. Complementario a los registros de información, los estudios y las investigaciones que algunas de las organizaciones de la sociedad civil realizan en el ejercicio de su control ciudadano son fuentes que también se constituyeron en apoyo fundamental para el levantamiento de información tal como lo son las encuestas de percepción de la Red de Ciudades Cómo Vamos que monitorean la evolución de algunas ciudades colombianas. Vale la pena decir, además, que la información tomada a partir de las bases de datos e investigaciones posee la característica de corresponder al criterio departamental o municipal, dependiendo del indicador y de la disponibilidad de información en cada uno de ellos.

Sin embargo, las fuentes secundarias descritas poseen limitantes en la cantidad de datos que poseen, en la antigüedad/vigencia de estos, así como en la disponibilidad de información que en ella se encuentra, por lo cual por sí solas no resultan ser una fuente suficiente. Hay que dejar claro que la dimensión del proyecto no busca reconstruir series históricas de los principales indicadores, pues ello se sale de los alcances de la investigación y no constituye el propósito del trabajo hacer historiografía. Se trata, entonces, de tomar fotografías transversales, las cuales comparadas con datos de otras realidades de otras regiones o países nos dan una idea de nuestro desempeño institucional territorial. La situación anterior conllevó que el equipo investigador buscara alternativas de solución que implicarían la construcción de fuentes primarias para realizar un diagnóstico



más completo sobre la situación y lograr levantar una serie de indicadores de los cuales no existía ningún tipo de información en los territorios diamante.

El instrumento utilizado para este propósito fue la encuesta social personal (véase anexo A), debido a que es una herramienta a través de la cual es posible partir de consideraciones individuales y no de estructurales para lograr precisión y representatividad y con ello determinar conclusiones sobre la existencia de regularidades de estructuras sociales y los sujetos del territorio diamante.

La batería de preguntas contenidas en el instrumento son el resultado del proceso de contraste entre la etapa de revisión bibliográfica y de bases de datos existentes con los indicadores requeridos y no encontrados en ninguna de las fuentes secundarias. El cuestionario está compuesto por preguntas cerradas debido a que, a pesar de su limitada riqueza expositiva, son preguntas muy fáciles de responder y codificar y además favorecen la comparabilidad con otras respuestas, reduce la ambigüedad de estas y permite la construcción de indicadores similares a los obtenidos, previamente, por las fuentes secundarias. Por otro lado, está compuesto por preguntas semiabiertas o semicerradas, las cuales permiten superar el tema de la riqueza expositiva, pues requieren que los encuestados amplíen sus ideas en torno a temas puntuales a partir de cuestionamientos como “¿por qué?” o “mencione o explique su respuesta”.

El instrumento fue aplicado en los foros de validación de hipótesis generales que el Diamante Caribe y Santanderes estaba realizando en cada una de las ciudades capitales de los territorios. Esta plataforma de validación de hipótesis era el escenario que la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter) y el proyecto utilizaron como evento de socialización hacia la comunidad general, organizaciones sociales, académicos, gremios económicos, entre otros, y permitió superar tanto la limitante de la convocatoria como la forma de asegurar el acceso a población susceptible de ser encuestada. Ello hizo posible generar información valiosa de los grupos focales interesados en la discusión del proyecto, convocados por Findeter.

La información recolectada, a partir de este instrumento, responde, por tanto, a una muestra de la población total presente en estos foros que parte de la premisa investigativa que no necesariamente el tamaño de la población la hace representativa, sino más bien la lógica de los procedimientos que se siguen



para llegar hasta ella. El número total de instrumentos aplicados en los foros de validación fluctuó de acuerdo con los asistentes de cada uno y con ciertos factores externos como la capacidad del espacio físico donde se realizaba. La cantidad de instrumentos aplicados por foro de validación oscila aproximadamente entre 41 y 63 encuestas dependiendo el caso.

El equipo investigador fue consciente que para iniciar el proceso de aplicación del instrumento, en forma tal que permitiera el levantamiento de información primaria, era imperante realizar alianzas con los encargados (en cada uno de los territorios diamante) de Findeter, que, vale la pena decir, fueron pieza clave en este proceso. Antes de cada uno de los foros de validación, el equipo investigador del componente realizaba aproximaciones con los encargados a nivel departamental y el envío del instrumento con las especificaciones requeridas.

Finalizado el proceso de recolección de información, se inicia la última parte del ciclo del proceso metodológico y que solo tiene lugar cuando, como en el caso, es necesaria la construcción de fuentes primarias. Esta etapa hace referencia al procesamiento y análisis de datos encontrados por medio de la encuesta social personal. El análisis de esta información forma parte del proceso de adquisición y apropiación de los conocimientos acumulados en distintas fuentes de información. Esta etapa tuvo como punto de partida la codificación, ciudad por ciudad, de los resultados de las preguntas cerradas, las cuales no significaron mayor reto para el equipo investigador. Para el caso de las preguntas semiabiertas o semicerradas, el panorama trajo retos que considerar; en principio, el equipo tomó el listado de la información recopilada en los instrumentos y analizó su contenido. Acto seguido, determinó en cada una de las preguntas una serie de indicadores comunes que permitieron, finalmente, generar categorías generales de clasificación que engloben los indicadores identificados en cada una de las respuestas de las preguntas semiabiertas o semicerradas. Es importante anotar que durante la codificación de la información el equipo determinó la existencia de categorías comunes en las respuestas por departamento, lo cual posibilitó el uso de las mismas categorías de clasificación de las respuestas de cada una de las preguntas semiabiertas o semicerradas. Lo anterior permitió, entre otras cuestiones, generar puntos de inflexión comunes que facilitaron el posterior proceso de análisis comparativo de los panoramas por departamento.



Luego de agotada la etapa de procesamiento de datos, tanto de fuentes primarias como de fuentes secundarias, restó la consolidación de esta en el documento final diagnóstico. Para su elaboración, el equipo investigador mantuvo como criterio la necesidad de incluir descripciones generales, a partir de los datos, acompañados de inferencias y de análisis complementarios mediante la correlación de variables. Estas correlaciones fueron realizadas, incluso, entre fuentes primarias y secundarias, no limitando tal ejercicio por este factor, pues, como se mencionó, a través de los instrumentos de análisis de datos utilizados fue posible generar información susceptible de ser comparada.

1.2. ALCANCES Y LIMITACIONES

En el objetivo que la fase diagnóstica planteaba a los componentes que conformaban el Diamante Caribe y Santanderes, esta investigación determinó sus alcances, en principio, desde una perspectiva descriptiva en profundidad. Esta permitió al equipo investigador especificar propiedades, características y rasgos importantes de los fenómenos objeto de investigación, por medio del uso de metodologías cuantitativas y cualitativas en búsqueda de la precisión de las dimensiones de los fenómenos y las variables estudiadas. Además, y entendiendo que las perspectivas de investigación no resultan excluyentes entre sí, aborda también la perspectiva correlacional, pues el diagnóstico resultante permitió identificar la relación o el grado de asociación que existe entre dos o más variables del territorio diamante para dar explicación a ciertos fenómenos, así sea de manera parcial.

La principal limitación que tuvo el equipo investigador del componente de instituciones y gobernanza, en la realización de este proyecto, sin duda la constituyó la información para la conceptualización de la etapa diagnóstica. Los equipos investigadores de componentes pares, por ejemplo, si bien encontraban una serie de limitaciones en lo que respecta al acceso a bases de datos, por lo menos tenían la posibilidad de llegar a ellas, puesto que existían. Sin embargo, para el caso es poco el número de investigaciones previas que han sido realizadas en el tema y, tempranamente, el equipo investigador sabía que ello representaría una de las grandes limitaciones y retos de este proyecto.

Ya en el campo, algunas de las limitaciones que pudieran ponerse de manifiesto fueron la dificultad para la aplicación del instrumento en los foros



diamante, pues es sabido que para lograr que un entrevistado conteste a conciencia un instrumento es necesario que algunas condiciones mínimas externas estén controladas. En este punto, y debido a que era un espacio que no era propio y el cual no tenía como naturaleza principal la realización de este ejercicio, no era posible controlar algunas variables de tiempo de los entrevistados, disposición hacia la encuesta, entre otros. En cuanto al procesamiento de los datos, la generación de indicadores a través de los cuales categorizar las preguntas semiabiertas o semicerradas resultó también un desafío, pues implicó un proceso manual de clasificación de cada una de las respuestas de los encuestados en los territorios diamante.

Las encuestas realizadas se entienden como hechas a grupos focales, de personas que, por una u otra razón, ya sea profesional, ya sea de interés público, asistieron a estos eventos de discusión de las hipótesis del proyecto en cada una de las capitales. En este sentido, es necesario ser cuidadosos en tomar esta información en forma crítica y no solo descriptiva, pues a veces la realidad no necesariamente coincide con las percepciones de los agentes interesados.

En síntesis, la aproximación al análisis de las instituciones y la gobernanza en el territorio estudiado se desarrolla desde una perspectiva empírica, según fuentes secundarias, y algo primarias con datos de grupos focales de las encuestas realizadas. Pero, por encima de ello, prima la interpretación y la reflexión teórica según la información recogida. Por ello, se considera que el trabajo apunta claramente a cuál debe ser la secuencia de implementación de una estrategia de desarrollo territorial, según las realidades institucionales y de gobernanza tan específica que se encuentran en los diferentes territorios visitados, trascendiendo cualquier visión empiricista de corte positivista.



INSTITUCIONES EN EL CARIBE Y SANTANDERES

3

Jairo Parada Corrales
William Baca Mejía
Lorena Gómez Ponce

Un enfoque de territorios inteligentes obliga a examinar la matriz institucional existente en cada uno de los territorios que son objeto de atención en la presente investigación, para poder examinar las posibilidades concretas de la sostenibilidad del modelo basado tanto en las teorías del conocimiento como de la innovación institucional y de gobernanza. La matriz institucional de un territorio está configurada por amplios subconjuntos de instituciones informales (hábitos de pensamiento, costumbres, tradiciones culturales, reglas implícitas), así como de instituciones formales que responden al ordenamiento jurídico de los territorios y sus ciudades capitales, los cuales a su vez recogen elementos clave del ordenamiento jurídico nacional y la evolución específica y desigual de estas jurisdicciones en cada territorio. Conocer, por tanto, en algún grado la matriz institucional en la cual se desarrollarían las políticas públicas y los proyectos o propuestas que impulsar resulta clave.

La institucionalidad (reglas de juego formales e informales) en un territorio se refleja en un conjunto de indicadores, los cuales manifiestan los valores de los ciudadanos y su respeto por la ley y la justicia, así como permite observar hasta dónde permean los hábitos predatorios en un territorio o si, en su lugar, predominan factores de cohesión social, de orden productivo, ético y cultural que



pueden servir de palanca de apuntalamiento para estrategias de desarrollo económico. Debe entenderse que, entre las instituciones y el desarrollo económico y social, hay una relación simbiótica, donde los dos componentes de la estructura social se refuerzan mutuamente. Para obtener algún grado de medición de la matriz institucional, se utiliza una gama de indicadores posibles que sirven como variables *proxy* para tener una idea de lo que ocurre en los territorios, dada la realidad de que no existen en el país observatorios específicos de lo institucional (Voigt, 2013). En esta sección, se examinará cuidadosamente esa gama de indicadores y variables que sirven de guía conductora en el territorio institucional de esta geografía específica.

Las instituciones son reglas sociales establecidas que ayudan a organizar las relaciones sociales que están en marcha constantemente, y que conforman una estructura social específica del territorio (Hodgson, 2005; Veblen, 1909). Estas reglas sociales establecidas llegan a aceptarse socialmente debido a que la agencia humana pasa por un proceso de habituación. Este proceso ayuda a hacerle frente a la incertidumbre que rodea a los seres humanos. Ahora, si tenemos en cuenta que los territorios inteligentes implican la existencia de tres componentes básicos dentro de la estructura social y económica de un territorio, es incuestionable reconocer que esta estructura social de acumulación interactúa de forma compleja y no determinística con la agencia colectiva e individual. Los tres componentes son 1) la existencia de un área urbana poblada con diversidad de actividades económicas y una infraestructura material desde el punto de vista de la industria, los negocios, los servicios, las carreteras, la vivienda, los servicios públicos, la fibra óptica, la internet y otro tipo de elementos materiales que hacen parte de una sociedad moderna (dimensión tecnológica); 2) en el territorio debe existir una organización institucional adecuada para formalizar y promover la innovación, por lo que la colaboración, la confianza y los efectos derrames del conocimiento deben ser constantes resultados de esta institucionalidad (dimensión humana); y 3) la banda ancha, los sensores, las nubes virtuales, y toda aplicación que se pueda usar de forma intensiva dentro del territorio, así como la renovación de distritos a través de sistemas inteligentes y comunidades innovadoras (dimensión comunidad creativa) (Komminos, 2015; Nam y Pardo, 2011a; Parada, 2017).

La economía institucional ofrece un enfoque teórico donde se entiende como necesario el cambio institucional si se desea afianzar la noción de *territorio inteligente*. No obstante, el cambio institucional solo es posible involucrando



a las personas y comunidades en el cambio. La realidad material condiciona el punto de partida hacia el cambio. Y en parte, demuestra qué tan difícil puede resultar este cambio institucional, a pesar del potencial. En concreto, los territorios inteligentes desde lo institucional deben entender el papel crucial que la agencia humana y el capital social desempeñan en la operacionización de las tecnologías (Vega, Britton y Negrette, 2016). La escuela de la economía institucional ha destacado que no necesariamente toda mejora tecnológica se usa para propósitos instrumentales, los cuales son funcionales al progreso de la sociedad, sino que pueden ser implementados para reproducir e incluso afianzar el *statu quo* de condiciones que no generan progreso. En este orden de ideas, es posible sufrir de encapsulamiento ceremonial de la tecnología por más moderna que sea (Foster, 1981; Bush, 1987).

A primera vista, el cambio institucional tiene mucho que compartir con la idea de innovación social, que tal como se ha mencionado en capítulos anteriores representa uno de los aspectos clave que promover en la consolidación de territorios inteligentes. En esencia, el proceso de cambio social ayuda a cambiar las instituciones en el contexto que permite nuevos diseños sociales para mejorar el nivel de bienestar de la sociedad (Rodríguez-Pose, 2013). Esto se logra, no solo cambiando las reglas sociales establecidas en la sociedad, sino también impactando los diferentes niveles de organización social en todos los niveles de la sociedad. En resumen, podemos decir que la innovación social busca nuevas ideas que funcionen en pro de metas sociales loables (Mulgan, Tucker, Ali y Sanders, 2007). La literatura en este frente es muy contributiva, pero la cautela es necesaria especialmente si se recuerdan los planteamientos de Thorstein Veblen. Este autor hizo hincapié en que el conocimiento es social, que el conocimiento nos ha ayudado a sobrevivir y hace parte de nuestra naturaleza social (imposible de fragmentar en pequeñas unidades de capital humano cuantificables), por lo cual es un activo intangible que se filtra en los procesos de producción, si queremos resaltar el aspecto económico de la estructura social (Veblen, 1909; Hodgson, 2005).

En este sentido, el conocimiento es un compendio social de ideas. Las ideas las poseen los seres humanos que interactúan con una estructura social de acumulación. Esta no es más que el conjunto de reglas sociales establecidas en los aspectos políticos, económicos e ideológicos de esta estructura social que guía el proceso de acumulación (McDonough, 2011). Por ello, por más sofisticado



que sea el grado de inserción tecnológica, si la agencia humana se encuentra permeada por unas reglas sociales establecidas de orden premoderno, es poca la esperanza que se puede depositar en la idea de “con simplemente más tecnología las cosas cambian”, lo cual justifica la necesidad de consolidar la institucionalidad y gobernanza a nivel comunitario y territorial.

Este capítulo hace un énfasis estadístico, de forma descriptiva, en los indicadores tradicionalmente usados para estimar el nivel o grado de institucionalidad en un territorio, a saber: tasa de homicidio, de hurtos, de la percepción de los funcionarios públicos con respecto al Gobierno, de la percepción ciudadana, del índice de transparencia y del número de ONG. Las limitantes de los datos constan en su actualización. So pretexto de esta dificultad, el siguiente análisis es útil para diagnosticar el estado de la matriz institucional del Diamante Caribe y los Santanderes.

Las fuentes secundarias contempladas responden, en su gran mayoría, a fuentes oficiales de entidades en razón de los temas explorados. Los registros de información de fuentes secundarias, que se constituyeron en el principal soporte del diagnóstico, fueron las bases de datos de entidades tales como Registraduría Nacional del Estado Civil, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), ministerios, entes territoriales, entre otras. De forma complementaria, se consideran los estudios y las investigaciones que algunas de las organizaciones de la sociedad civil realizan en el ejercicio de su control ciudadano, tal como las encuestas de percepción de la Red de Ciudades Cómo Vamos. Vale la pena decir, además, que la información tomada a partir de las bases de datos e investigaciones posee la característica de corresponder al criterio departamental o municipal, dependiendo el indicador y de la disponibilidad de información en cada uno de ellos.

1. TASAS DE HOMICIDIO POR DEPARTAMENTO

Al analizar las tasas de homicidio por departamento, es posible concluir que la tasa general de homicidios más alta de los departamentos del Diamante Caribe y Santanderes se registra en Norte de Santander, mientras que la tasa más baja ocurre en Santander. En segundo lugar, con respecto a las tasas de homicidios en el Caribe, la más alta se encuentra en Magdalena, le siguen en



orden descendente Cesar, Atlántico, La Guajira, Bolívar, Sucre y Córdoba. Factores como la presencia de zonas densas de urbanización, la extensión y el aislamiento de los territorios, la intensidad de la actividad económica, la presencia del narcotráfico y las bandas criminales inciden en el comportamiento heterogéneo de la tasa en los territorios, que da señales de alerta en Norte de Santander, Magdalena y Atlántico (véase tabla 1).

TABLA 1. TASA DE HOMICIDIO A 2013

Departamento	Hombre		Mujer		Total	
	Casos	Tasa × 100 mil hab	Casos	Tasa × 100 mil hab	Casos	Tasa × 100 mil hab
Atlántico	470	39,61	46	3,78	516	21,47
Bolívar	325	35,33	24	2,34	386	18,84
Cesar	228	45,47	25	4,97	253	25,2
Córdoba	259	31,14	22	2,66	281	16,95
La Guajira	166	37,16	8	1,76	174	19,28
Magdalena	325	52,07	26	4,25	351	28,41
Sucre	142	33,56	11	2,67	153	18,32
Santander	305	30,24	29	2,81	335	16,41
Norte de Santander	447	67,66	36	5,36	483	36,35

Fuente: De la Hoz (2013).

Además, Norte de Santander, cuyo índice de homicidio para este periodo fue el más alto, posee por su ubicación geográfica una dinámica de fronteras específica con un país vecino con el que en los últimos años no se ha tenido la mejor relación política y por ende económica y social, además de los graves fenómenos de deterioro de la economía venezolana. Esta particularidad del territorio configura unas dinámicas de frontera específicas; por ejemplo, cuestiones como el contrabando o el ingreso irregular de extranjeros podrían explicar por qué registra altas cifras con respecto a los homicidios en relación con los otros departamentos del Diamante Caribe y Santanderes.



2. TASAS DE HURTOS POR DEPARTAMENTO

El promedio nacional de hurtos por cada 100 000 habitantes aumentó entre 2012 y 2013 en una cifra de 20 hurtos por 100 000 hab, lo cual incluye las modalidades de hurto a residencia, comercios y personas. Esta cifra para el total nacional es superada por seis de nueve departamentos que conforman el Diamante Caribe y Santanderes en el periodo de 2012 a 2013. La variabilidad de los datos es pronunciada. El menor aumento, en cuanto a hurtos a residencia, comercios y personas, fue registrado por Magdalena, La Guajira y Cesar, los cuales presentaron cambios marginales, e incluso disminución, en este indicador (véase tabla 2).

TABLA 2. NÚMERO DE HURTOS

Departamento	2012	2013	2013	2012	Variación
			Tasa × 100 mil hab	Tasa × 100 mil hab	
Atlántico	6999	7050	293	56	237
Bolívar	2913	2162	106	57	49
Cesar	2082	1982	197	210	-3
Córdoba	865	3030	183	53	130
La Guajira	895	962	107	102	5
Magdalena	2286	2492	202	202	0
Sucre	2196	2570	308	266	42
Santander	430	8526	418	196	222
Norte de Santander	3585	3453	203	131	72
Total nacional	126 639	137 594	292	272	20

Fuente: Policía Nacional (2015).

Los mayores aumentos contrastan con las menores cifras. Atlántico lidera el aumento en el periodo de 2012 a 2013. La cifra es un aumento de 237 hurtos a residencias, comercios y personas por cada 100 000 hab. Le sigue Santander con 222 por cada 100 000 hab, continúa Córdoba, Norte de Santander, Bolívar y, finalmente, Sucre, lo cual revela serias dificultades de respeto a los derechos de propiedad en estos territorios.



Lo anterior demuestra un síntoma de deterioro institucional preocupante, incluso, en zonas de mayor desarrollo urbano. Es recurrente el atentado contra el patrimonio económico de los ciudadanos, esto preocupa dado que, en la lógica de una sociedad cuya base de acumulación reclama ser capitalista, no es capaz de garantizar el respeto al derecho de la propiedad privada. Similarmente, se debe referenciar que las personas están incluidas como víctimas de estas acciones delictivas, ello prueba la debilidad del Estado local y nacional para ser garante de la integridad física de sus ciudadanos. La lógica de un territorio inteligente no escapa al hecho de que se requiere tanto capital como trabajo, factores que no parecen estar bien cobijados por la institucionalidad. Ello sugiere programas serios en este campo para evitar el continuo deterioro por encima de los promedios nacionales.

Con respecto a la seguridad ciudadana, es posible concluir que no existe una relación directa entre los departamentos que presentan mayores índices de hurtos con respecto a los departamentos donde se registran mayores índices de homicidios. Mientras que en la tasa de homicidios Santander se posiciona como la menor de los departamentos del Diamante Caribe y Santanderes, con respecto a la tasa de hurtos es, junto con el departamento del Atlántico, aquella que posee una tasa con tendencia a elevarse. Ello se corresponde con la literatura económica sobre el crimen, pues este tipo de delitos aumenta en las zonas más prósperas, las cuales resultan más atractivas para las actividades criminales. Ni en lo que respecta a los homicidios ni a los hurtos es posible identificar una tendencia por regiones, pues las variaciones no permiten plantear algún tipo de conclusiones en este sentido. Sin embargo, es de destacar el caso de Norte de Santander como el departamento donde existe una mayor tasa de homicidios, pero, además, posee una tendencia al alza en lo que respecta a los hurtos. Mientras que el departamento de Magdalena es el departamento con mayor índice de homicidios, pero al mismo tiempo donde se registra un menor aumento en lo que respecta a hurtos a residencia, comercios y personas.

3. AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

El DANE (2015a) mide a través de la percepción de los servidores públicos pertenecientes a los poderes ejecutivo, legislativo, judicial, organismos de control y corporaciones autónomas regionales el ambiente y desempeño insti-



tucional. Tempranamente, podría concluirse que el análisis de este tipo de indicadores se constituye en un ejercicio de medición indirecta de la corrupción dentro de las organizaciones del Estado, pues, al determinar los comportamientos y cambios organizacionales típicos dentro de las entidades públicas, es posible señalar más fácilmente actos tendientes a la irregularidad dentro de este. La transparencia fiscal y el buen manejo de los recursos públicos es una de las instituciones clave para el desarrollo económico y las posibilidades de transformación de los territorios en territorios inteligentes al ofrecer avances en la gobernanza de activos.

El ambiente institucional es definido como la percepción de los funcionarios sobre las reglas políticas y los recursos disponibles en la entidad y permite establecer los niveles de aceptación de los funcionarios de ellas (DANE, 2015a). Al analizar el concepto de *ambiente institucional*, podría apuntarse que surgen tres dimensiones de este, a saber: 1) la credibilidad en las reglas que puede describirse como la expectativa de imparcialidad con respecto a la implementación de ciertos procedimientos, 2) la credibilidad en las políticas que responde a las expectativas de imparcialidad con referencia a la implementación de políticas internas y externas y 3) la credibilidad frente a los recursos que da cuenta del grado de certidumbre en cuanto a la suficiencia y pertinencia de los recursos humanos, físicos y presupuestales.

En lo referente a los datos entregados a nivel departamental, en el apartado de ambiente institucional, puede concluirse que en general existe en los departamentos en el periodo de 2013 a 2015 un alto porcentaje de favorabilidad del ambiente institucional. Además, el promedio de los departamentos del Diamante Caribe y Santanderes de este indicador en el periodo no se ha ubicado por debajo de la media nacional. Así, mientras en 2014 el promedio nacional fue del 77,1 %, a nivel departamental los porcentajes de favorabilidad del ambiente institucional estuvieron por encima de la cifra nacional a excepción de La Guajira. Para 2015, La Guajira repite, pero se le unen Cesar y Córdoba (véase tabla 3).

**TABLA 3. AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL**

	Ambiente institucional			Desempeño institucional		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Cesar	80,7	81,6	70	68,2	72,5	68,6
Córdoba	84,4	84,7	79,2	69,8	76,9	69,1
La Guajira	78,5	75,4	76,6	71,0	66,8	67,4
Sucre	83,7	80,9	80,5	69,1	66,4	70,3
Atlántico	81,2	82,1	82,8	73,7	73,7	77,1
Magdalena	80,9	82,4	80,6	73,3	74,8	71,2
Bolívar	85	79,9	82,0	67,3	72,6	77,7
Santander	78,6	82,4	–	63,8	67,8	–
Norte de Santander	77,6	80,3	–	65,5	65,8	–
Nacional	75,8	77,1	77,2	66,6	66,9	70,0

Fuente: DANE (2015a).

Las variaciones anuales entre departamentos son considerables, por lo cual solo pueden identificarse tendencias en algunos de estos. Así, se observa que Córdoba posee buenos indicadores, aunque cabe señalar que se registra una tendencia decreciente. La misma tendencia se corrobora para los casos de Cesar, La Guajira, Sucre y Bolívar. Por otro lado, Atlántico y Magdalena aparecen como los departamentos que no han observado reducciones de los indicadores de ambiente institucional, lo cual no significa un auge, sino más bien que los indicadores se han mantenido sin grandes cambios.

Con respecto a los departamentos del oriente, Norte de Santander posee notables variaciones, pero en sentido negativo; de ocupar una de las primeras posiciones en los departamentos del Diamante Caribe y Santanderes en 2012, pasó a ocupar el último en 2013 y, para 2014, aunque se recupera un poco, sus indicadores no le permiten posicionar una tendencia de mejora con respecto a estos departamentos. Santander, a pesar de presentar siempre indicadores superiores, en cuanto a su región y el Caribe, esta vez presenta indicadores medios que indican posibilidades de mejora en relación con este ítem.



El desempeño institucional es definido como la percepción de los funcionarios con referencia a la capacidad de la entidad, para la generación de resultados, rendición de cuentas y promoción del bienestar laboral (DANE, 2015a). Al igual que con el ambiente institucional, es posible extraer tres dimensiones del desempeño institucional, a saber: 1) la gestión por resultados que mide la percepción de la consecución de estrategias de gestión para el cumplimiento de los objetivos de la entidad, los objetivos misionales y la implementación de sistemas basados en méritos; 2) la rendición de cuentas, que hace referencia a la calidad de la información que se entrega a los ciudadanos sobre temas tales como contratación y gestión; y 3) el bienestar laboral que mide la satisfacción de los funcionarios con respecto al reconocimiento y la remuneración por su labor.

Respecto de los datos entregados a nivel departamental, en el apartado de desempeño institucional, los resultados muestran que los departamentos del Caribe no son constantes en la buena percepción del desempeño institucional. Solo para 2015, cuatro de los siete departamentos del Caribe lograron ubicarse por encima del promedio nacional. Llama la atención que La Guajira y Sucre han estado constantemente luchando para sobrepasar la media nacional en este indicador. Igualmente, se debe decir que La Guajira presenta una tendencia negativa en este indicador, que amenaza en el futuro con mostrar niveles por debajo del promedio nacional, caso que contrasta con Bolívar cuyos indicadores desde 2013 han mostrado un auge sostenido.

Sobre favorabilidad en los aspectos de desempeño institucional y ambiente institucional, el acumulado de favorabilidad demuestra un comportamiento diverso entre los departamentos del Diamante Caribe y Santanderes, como se ha mencionado. Se debe indicar que, relativamente, el porcentaje de favorabilidad del ambiente institucional es mayor respecto de los resultados correspondientes a desempeño institucional. Es decir, en su gran mayoría, los funcionarios públicos perciben que las reglas políticas y los recursos disponibles en las entidades son más efectivas que la capacidad de la entidad, la generación de resultados y la rendición de cuentas. Si bien el ambiente institucional es importante, pues del nivel de percepción de imparcialidad que los funcionarios tengan sobre las reglas políticas y recursos disponibles depende la aceptación de las reglas internas y por ende el engranaje interno de las instituciones; en consecuencia, el desempeño institucional es el indicador que finalmente más debe preocupar.



Lo anterior no debe conducir a pensar que el ambiente institucional no es un indicador importante, pues mide temas ante la percepción del servicio, trámites, asuntos que corresponden a los procesos que aseguran la transparencia como las rendiciones de cuentas y, en general, la generación de resultados hacia los receptores principales de sus acciones, es decir, los ciudadanos. Entonces, si estos funcionarios que ofrecen los servicios consideran que la entidad en la que laboran tiene un margen de mejora, es inválido concluir que la ciudadanía tenga una opinión similar respecto del servicio ofrecido por las instituciones. Lamentablemente, no hay encuestas en el Diamante Caribe y Santanderes sobre la percepción de los ciudadanos en cuanto a las gobernaciones.

Al analizar otras fuentes, dado que la sociedad civil es el principal receptor de aquellas acciones que tengan algún tipo de relación con las instituciones, es importante tener en cuenta la percepción de estos a través de las encuestas de la Red de Ciudades Cómo Vamos de cada una de las ciudades capitales de los departamentos en cuestión. Es de anotar, nuevamente, que no todas las ciudades capitales de los departamentos en análisis poseen este tipo de veedurías y, por ende, este tipo de información. De las ciudades capitales, Santa Marta, Sincelejo, Montería y Riohacha no pertenecen a esta red, mientras que Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga y Valledupar sí, aunque en Valledupar esta organización recientemente cerró.

A la pregunta si las cosas en general van por buen o mal camino, interrogante relacionado con la percepción general sobre la gestión pública, Cartagena mantiene un balance negativo en los cuatro años analizados, a saber, el periodo de 2012 a 2015. Para el caso de Barranquilla, los indicadores que señalan que las cosas van por mal camino son menores que en las dos ciudades descritas. Valledupar, si bien no presenta estos indicadores para los dos últimos años, tanto en 2012 como en 2013, un 57 y un 62 %, respectivamente, consideran que las cosas van por mal camino. Finalmente, Bucaramanga, al igual que Valledupar, no presenta este indicador para 2014, pero en los datos presentados en 2012 un 51 % de los encuestados sienten que las cosas van por mal camino mientras que en 2013 se da una leve mejoría en este indicador, aunque no menos grave, con un 49 % que perciben de forma negativa la gestión general en la ciudad (véase tabla 4).



**TABLA 4. INFORMES RED DE CIUDADES CÓMO
VAMOS EN EL PERIODO DE 2012 A 2015**

Informe Cómo Vamos por ciudad capital 2012		Cartagena (%)	Barranquilla (%)	Valledupar (%)	Bucaramanga (%)
Las cosas en general, ¿van por buen o por mal camino?	Buen camino	35	58	43	49
	Mal camino	65	42	57	51
¿Qué tanto el funcionamiento de la justicia está ayudando a reducir la criminalidad en la ciudad?	Mucho	18	27	12	20
	Poco	39	41	60	41
Pensando en las obras y en las inversiones que se hacen en la ciudad, ¿qué tan satisfecho está con la forma como la Alcaldía invierte los recursos y dineros?	Satisfecho	22	40	55	22
	Insatisfecho	37	25	15	38

Informe Cómo Vamos por ciudad capital 2013		Cartagena (%)	Barranquilla (%)	Valledupar (%)	Bucaramanga (%)
Las cosas en general, ¿van por buen o por mal camino?	Buen camino	41	56	38	51
	Mal camino	59	44	62	49
¿Qué tanto el funcionamiento de la justicia está ayudando a reducir la criminalidad en la ciudad?	Mucho	14	18	16	14
	Poco	40	82	46	42
Pensando en las obras y en las inversiones que se hacen en la ciudad, ¿qué tan satisfecho está con la forma como la Alcaldía invierte los recursos y dineros?	Satisfecho	18	36	56	18
	Insatisfecho	41	26	14	40

Continúa...



Informe Cómo Vamos por ciudad capital 2014		Cartagena (%)	Barranquilla (%)	Valledupar (%)	Bucaramanga (%)
Las cosas en general, ¿van por buen o por mal camino?	Buen camino	36	61		
	Mal camino	64	39		
¿Qué tanto el funcionamiento de la justicia está ayudando a reducir la criminalidad en la ciudad?	Mucho	16	21		
	Poco	84	79	—	—
Pensando en las obras y en las inversiones que se hacen en la ciudad, ¿qué tan satisfecho está con la forma como la Alcaldía invierte los recursos y dineros?	Satisfecho				
	Insatisfecho	—	—		

Informe Cómo Vamos por ciudad capital 2015		Cartagena (%)	Barranquilla (%)	Valledupar (%)	Bucaramanga (%)
Las cosas en general, ¿van por buen o por mal camino?	Buen camino	45	61		—
	Mal camino	55	39		
¿Qué tanto el funcionamiento de la justicia está ayudando a reducir la criminalidad en la ciudad?	Mucho				
	Poco	—	—	—	
Pensando en las obras y en las inversiones que se hacen en la ciudad, ¿qué tan satisfecho está con la forma como la Alcaldía invierte los recursos y dineros?	Satisfecho	16			
	Insatisfecho	51	—		

Fuentes: “Red de Ciudades Cómo Vamos”.

Los anteriores indicadores ponen de manifiesto que, en términos generales, los ciudadanos de Barranquilla se sienten más satisfechos con la gestión general de lo público. Cartagena y Valledupar, por su parte, sí arrojan cifras que permiten concluir que la percepción de sus ciudadanos se inclina más hacia



una visión negativa de la gestión pública. Para el caso de Bucaramanga, las cifras plantean un ligero empate, lo que permite concluir que no existe un consenso general sobre si las cosas van por mal o buen camino.

Con respecto a la percepción sobre el funcionamiento de una de las instituciones más polémicas históricamente, la administración de justicia, y cómo está ayudando a reducir la criminalidad, y por ende impactando directamente el bienestar y la calidad de vida de la sociedad civil, se encontró que para el caso de Cartagena solo el 18 % de la población consideran que el funcionamiento de la justicia está ayudando a reducir la criminalidad en 2012, para 2013 la cifra disminuye al 14 %, mientras que para 2014 aumenta hasta llegar al 16 %. Barranquilla es aquella que, durante los tres años analizados, posee un mayor porcentaje de favorabilidad con respecto a la incidencia de la administración de la justicia en la criminalidad con un 27 % en 2012, un 18 % en 2013 y un 21 % para 2014. En Valledupar, los indicadores de 2012 sostienen que la administración de justicia no está teniendo un impacto en la comunidad con un 60 % de percepción negativa, mientras que para 2013 esta cifra disminuye hasta un 46 %.

Bucaramanga, por su parte, no posee este indicador para 2014, pero en 2012 solo existe un 20 % de su población a favor del impacto positivo de las instituciones que imparten justicia frente a la criminalidad, cifra que disminuye para 2013 hasta un 14 % de favorabilidad.

En último lugar, para la pregunta que tiene que ver con la percepción de la gestión pública, esta vez en lo concerniente a la satisfacción de los ciudadanos con la forma en que la Alcaldía invierte los recursos públicos, vale la pena aclarar que ninguna de la Red de Ciudades Cómo Vamos incluyó esta pregunta dentro de la encuesta de percepción de 2014, aunque para 2015 Cartagena sí la incluyó. Tanto para 2012 como para 2013, Barranquilla presenta un mayor porcentaje de satisfacción, un 40 y un 36 %, respectivamente. Cartagena y Bucaramanga, casualmente, comparten este porcentaje de satisfacción para ambos periodos. Para 2012, estos tienen un porcentaje de satisfacción del 22 %, mientras que para que 2013 esta cifra disminuye hasta un 18 %; no obstante, es Valledupar la ciudad capital que posee una mejor percepción sobre la forma en que la Alcaldía invierte los recursos, con una percepción de satisfacción del 55 % para 2012 y del 56 % para 2013.



De este apartado es posible concluir que, al igual que en las preguntas anteriores, Barranquilla y Valledupar arrojan percepciones más satisfactorias con respecto a la percepción de sus instituciones y gobernanza (medidas desde estas tres preguntas) y que, además, Cartagena y Bucaramanga no mejoraron significativamente en el periodo de 2012 a 2013, donde la satisfacción de la población respecto de la inversión de los recursos públicos disminuye en cuatro puntos porcentuales. Podría, además, concluirse que, si la mayoría de la población en ciudades como Cartagena y Bucaramanga perciben las inversiones como inadecuadas para las necesidades de los ciudadanos, puede deberse a que la planificación de las ciudades y las estrategias emprendidas por los planes de desarrollo, y posteriores lineamientos que rigen la ciudad, no fueron o no han sido un instrumento que realmente responda a las necesidades ciudadanas. Otra posible teoría es que, más que la ciudadanía no esté de acuerdo con la manera como se están ejecutando los proyectos, percibe que no han sido transparentes los procesos de contratación, considera que los materiales son de baja calidad, entre otras cuestiones que pueden tener incidencia.

Como nota adicional, es evidente que, al hacerse una revisión de los planes de desarrollo de los departamentos del Diamante Caribe y Santanderes para los últimos tres periodos de Gobierno, lo institucional se reduce a nociones muy alejadas del concepto teórico de instituciones. Lo institucional se entiende en los planes de desarrollo como mejoras a la infraestructura física de las secretarías de Gobierno y la compra de equipos informáticos. No se percibe una idea de mantener al día y actualizada con información relevante para el ciudadano informes, reportes y noticias sobre la gestión de lo público, de modo que prevalece el secretismo, pese a que la base tecnológica existe (Parada, Baca y Gómez, 2015).

4. TRANSPARENCIA

Por otro lado, el índice de transparencia por departamentos, medido a través del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP, 2014), permite determinar cuáles son las condiciones institucionales y prácticas de los actores gubernamentales para que, a partir de ello, sea posible definir la probabilidad de acciones tendientes a la corrupción en las entidades públicas. De manera global, el promedio del índice de transparencia del Caribe para este periodo fue del 53,5 %, lo que la clasifica en un nivel de riesgo alto, mientras que para la región



centro-oriente, donde están ubicados Norte de Santander y Santander, es del 72,1 %, lo que la clasifica en un nivel de riesgo medio. El ITPD (2014) mide tres características vitales en la Administración pública: la visibilidad, la institucionalidad y el control y la sanción. De los porcentajes de cada uno de estos indicadores, se genera uno general que permite medir el nivel de riesgo de cada uno de los departamentos, con respecto a los temas de transparencia y el puesto en el *ranking* general en el que se encuentra ubicado.

El factor de visibilidad se encarga de medir la visibilidad de las políticas, los procedimientos y las reglas de juego bajo las cuales opera la Administración pública, así como la medida en la que estas son de amplio conocimiento público. Algunos factores que comprenden la visibilidad institucional son entrega de información, gobierno electrónico, rendición de cuentas a la ciudadanía, divulgación de la gestión administrativa, divulgación de la gestión presupuestal y financiera, trámites, publicidad en la contratación y atención al ciudadano.

El factor institucional mide los componentes básicos para la gestión, entre ellos, cómo se planea, cómo y a quién se contrata y con qué sistemas de información se hacen este tipo de gestiones. Algunos factores que se miden para determinar el favor de institucionalidad son políticas y medidas anticorrupción, gestión de la planeación, políticas de comportamiento organizacional, gestión de la contratación, gestión del talento humano y gestión del control fiscal.

Por último, el control y la sanción se encarga de medir los tres espacios de control con los que cuentan las gobernaciones: la oficina de control interno, el control externo ejercido por órganos de control y finalmente el control social. Algunos factores que se miden para determinar el control y la sanción son rendición de cuentas a la ciudadanía, control social, control institucional y control interno de gestión (véase tabla 5).



TABLA 5. ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DEPARTAMENTAL

Ranking	Departamento	Visibilidad (%)	Institucionalidad (%)	Control y sanción (%)	ITD (%)	Nivel de riesgo (%)
7/32 dptos.	Atlántico	74,3	76,2	83,1	77,9	Moderado
13/32 dptos.	Córdoba	67,5	79,2	66	70,9	Medio
14/32 dptos.	Magdalena	44,3	74,9	89,4	69,5	Medio
16/32 dptos.	Bolívar	56,8	72	75	67,9	Medio
20/32 dptos.	Sucre	58,9	65,6	71,3	65,3	Medio
24/32 dptos.	La Guajira	46,5	72,5	52,5	57,2	Alto
28/32 dptos.	Cesar	54,8	66,9	32,3	51,4	Alto
1/32 dptos.	Santander	73,5	78,4	100	84	Moderado
8/32 dptos.	Norte de Santander	74,8	75,3	83,2	77,7	Moderado

ITD: Índice de Transparencia.

Fuente: ITPD (2014).

Procederemos a describir los diferentes indicadores que se usan para obtener el factor de transparencia por departamentos. Estos indicadores son el de visibilidad, institucionalidad y control y sanción. Con respecto a visibilidad, los departamentos del *top* tres son Atlántico (74,30 %), Santander (73,5 %) y Norte de Santander (74,8 %). Estos tres departamentos son seguidos de un conjunto de departamentos que comparten un comportamiento mediocre de visibilidad. Dichos departamentos son Córdoba (67,5 %), Sucre (58,9 %), Bolívar (56,8 %) y Cesar (54,8 %). En los últimos lugares, se encuentran los departamentos de La Guajira (46,5 %) y Magdalena (44,3 %) que registran cifras que revelan un comportamiento de poca visibilidad institucional. Esto resulta preocupante dado que tales funcionarios perciben que el Gobierno local es incapaz de proveer eficientemente los bienes públicos con visibilidad a sus ciudadanos.



El siguiente indicador es el de institucionalidad. Aquí se encuentran unos resultados mixtos. Todos los departamentos registran cifras por encima del 70 % con excepción de Cesar (66,9 %) y Sucre (65,6 %). Llama la atención que Magdalena (74,9 %) y La Guajira (72,5 %) reciben una cifra aceptable, pese a que la situación referente a visibilidad no es favorable. La misma tendencia se registra para Córdoba (79,2 %) y Bolívar (72 %), pero sus cifras de visibilidad no son tan reducidas como las de Magdalena y La Guajira. Por su lado, Cesar (66,9 %) y Sucre (65,6 %) registran cifras de aceptable institucionalidad que coinciden con los resultados en visibilidad. Así, en definitiva, Atlántico (76,2 %), Santander (78,4 %) y Norte de Santander (75,3 %) se destacan como los departamentos que reportan cifras que coinciden con los indicadores de visibilidad y así mantienen la tendencia favorable hacia niveles deseables de transparencia.

El último indicador que se tiene en cuenta para la composición del IDT es de control y sanción. En este frente, se identifican resultados marcadamente diferentes. En su orden, de mayor a menor en este indicador, los departamentos se listan de la siguiente manera: Santander (100 %), Magdalena (89,4 %), Norte de Santander (83,2 %), Atlántico (83,1 %), Bolívar (75 %), Sucre (71,3 %), Córdoba (66 %), La Guajira (52,5 %) y Cesar (32,3 %). A destacar es la situación de Magdalena, el cual exhibe un nivel aceptable en institucionalidad, mientras que en visibilidad el resultado es mediocre. Empero, la cifra positiva en control y sanción lo sitúa en riesgo moderado con respecto a actos de corrupción. Un extremo nada positivo es el de La Guajira y Cesar, donde los negativos resultados de control y sanción confirman el comportamiento mediocre de visibilidad e institucionalidad, esto confirma que sean los departamentos que poseen el mayor riesgo de actos de corrupción.

La tabla 5 muestra también el *ranking* en transparencia de los departamentos del Diamante Caribe y Santanderes en su orden de niveles de moderados a niveles altos de riesgo de actos de corrupción. En ese orden, los departamentos son Santander que se destaca con un 84 %, seguido de Atlántico (77,9 %) y Norte de Santander (77,7 %) con riesgo moderado. Pasando a los de riesgo medio, son Córdoba (70,9 %), Magdalena (69,5 %), Bolívar (67,9 %) y Sucre (65,3 %). Los departamentos que se ubican en los últimos lugares con los niveles más altos de actos de corrupción son La Guajira (57,2 %) y Cesar (51,4 %), lo cual refleja serios problemas en materias de las prácticas de la administración de la cosa pública y, a su vez, una débil matriz institucional.



5. CATEGORIZACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS PERTENECIENTES AL DIAMANTE CARIBE Y SANTANDERES

Según la Ley 617/2000, de 6 de octubre, y de acuerdo con la capacidad de gestión, administrativa, fiscal, población e ingresos corrientes de libre destinación,¹ los departamentos, municipios o distritos en Colombia están clasificados a través de categorías. La categoría en la que se clasifican los entes territoriales se constituye en una herramienta importante en el gasto público de estos, pues, de acuerdo con esta, se establece un porcentaje máximo de gastos de funcionamiento; para el caso de departamentos de categoría especial, es del 50 %; categoría primera, 55 %; categoría segunda, 60 %; categoría tercera y cuarta, 70 %.²

Además, según la Ley 617/2000, de 6 de octubre, los gobernadores tienen la obligación de realizar los procesos de autocategorización según la información entregada a ellos por la Contraloría General de la República y el DANE. De no realizar este proceso, el primer organismo es el que asume la responsabilidad de hacerlo. De acuerdo con los datos entregados por la Contraloría General de la Nación (s. f.), para el periodo de 2015 las categorías de los departamentos del Diamante Caribe y Santanderes son las siguientes: Atlántico, Bolívar y Santander están ubicados en la categoría primera. Córdoba y Norte de Santander en categoría segunda; Cesar, Magdalena y Sucre en categoría tercera y, finalmente, La Guajira en categoría cuarta. Vale la pena mencionar, además, que solo los funcionarios encargados de los departamen-

¹ Ocupan la categoría especial aquellos departamentos que poseen una población mayor o igual a 2 000 000 e ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) mayores a 600 000 SMLM; la categoría primera aquellos departamentos que poseen una población entre 700 001 a 2 000 000 y unos ICLD entre 170 001 a 600 000 SMLM; la categoría segunda aquellos departamentos que poseen una población entre 390 001 a 700 000 y unos ICLD entre 122 001 a 170 000 SMLM; la categoría tercera aquellos departamentos que poseen una población entre 100 001 a 390 000 y unos ICLD entre 60 001 a 122 000 SMLM y; finalmente, ocupan la categoría cuarta aquellos departamentos que poseen una población menor o igual a 100 000 y unos ICLD menor o igual a 60 000 SMLM.

² El artículo 302 de la Constitución Política de Colombia de 1991 señala que la categorización de los departamentos tendrá efectos legales sobre “el salario del Gobernador, sobre los límites de gasto de funcionamiento de la entidad territorial, así como para la eventual delegación que pueda hacer la ley, a uno o varios Departamentos, de atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales”.



tos de Atlántico, Córdoba y Norte de Santander realizaron los procesos de autocategorización, el resto de los departamentos fueron categorizados por la Contaduría General de la Nación.

La situación respecto de la categorización de los departamentos en el Diamante Caribe y Santanderes plantea el escenario que el Caribe no se muestra eficiente en la administración de los recursos públicos si la comparamos con el oriente del territorio diamante. Es importante resaltar casos como el de La Guajira, el cual es el único de los departamentos del Diamante Caribe y Santanderes en categoría cuatro. Otro detalle importante es el caso del departamento de Córdoba, el cual fue calificado en categoría segunda, situación que lo ubica en una mejor posición, comparativamente hablando, que departamentos como Magdalena.

Los municipios o distritos igualmente poseen categorías, así la categoría en la que son clasificados los entes territoriales se constituye en una herramienta importante en el gasto público de estos, pues de acuerdo con ella se establece un porcentaje máximo de gastos de funcionamiento; para el caso de los municipios de categoría especial, el 50 %; categoría primera, el 65 %; segunda y tercera categorías, el 70 %; y cuarta, quinta y sexta categorías, el 80 %.³

Según la Contaduría General de la Nación (s. f.), pertenece a la categoría especial Barranquilla y Cartagena como distritos; a la categoría primera Santa Marta como distrito y Valledupar como municipio. Los municipios de Montería y Sincelejo se clasifican como categoría segunda y, finalmente, Riohacha

³ La Ley 617/2000, de 6 de octubre señala que serán de categoría especial aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los 500 001 habitantes y unos ICLD que superen 400 000 SMLM; serán de categoría primera aquellos distritos o municipios con población comprendida entre 100 001 y 500 000 habitantes y unos ICLD superiores 100 000 y hasta 400 000 SMLM; la segunda categoría incluye aquellos distritos o municipios con una población comprendida entre 50 001 y 100 000 habitantes y unos ICLD superiores a 50 000 y hasta de 100 000 SMLM; la categoría tercera corresponderá a aquellos distritos o municipios con población comprendida entre 30 001 y 50 000 habitantes y unos ICLD superiores a 30 000 y hasta de 50 000 SMLM; cuarta categoría serán aquellos distritos o municipios con una población comprendida entre 20 001 y 30 000) y unos ICLD superiores a 25 000 y de hasta de 30 000 SMLM; la categoría quinta es ocupada por aquellos distritos o municipios con una población comprendida entre 10 001 y 20 000 habitantes y unos ICLD superiores a 15 000 y hasta 25 000 SMLM y, finalmente, en la categoría sexta se encuentran clasificados aquellos distritos o municipios con una población igual o inferior a 10 000 habitantes y unos ICLD no superiores a 15 000 SMLM.



(La Guajira) se categoriza como un municipio clasificación tercera, que fue elevado recientemente a la categoría de distrito. Se destaca que solo Montería, Sincelejo y Valledupar fueron clasificados por la Contaduría General de la Nación, a falta de autocategorización por parte de sus autoridades, mientras que el resto, a saber, Riohacha, Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, sí realizaron sus propios procesos internos de autoclasificación.

La situación respecto de la categorización de los municipios del Diamante Caribe y Santanderes sugiere que las capitales de los departamentos están mejor posicionadas que estos departamentos. De las siete capitales, un considerable número se encuentran clasificadas entre las categorías especial y primera. Nuevamente, Riohacha, capital del departamento de La Guajira, se posiciona en último lugar, en categoría tercera con respecto a la categoría del ente territorial. Valledupar, como municipio, está mejor clasificada que el departamento del Cesar. Lo anterior simplemente refleja que el desarrollo económico se concentra más en las capitales de departamento, lo que manifiesta una mayor fortaleza fiscal que estos departamentos, lo cual conlleva que el valor del presupuesto público de las ciudades capitales casi siempre excede el presupuesto público de los departamentos y que muchas veces los alcaldes de ciudades capitales tengan más peso político que los gobernadores.





GOBERNANZA EN EL CARIBE Y SANTANDERES

4

Jairo Parada Corrales
William Baca Mejía
Lorena Gómez Ponce

Cuando se habla de gobernanza debe entenderse que este concepto es diferente de gobernabilidad y gobernación. En este punto, es conveniente acudir a Joan Pratts quien contribuyó a esclarecer el significado de estas categorías conceptuales. Gobernación cobija “las instituciones de gobierno, como las acciones dirigidas a la definición y realización de los intereses generales”. La gobernación emprende la “dirección política, políticas públicas, legislación, y administración”, mientras que, por otro lado, la gobernabilidad se refiere a “la cualidad conjunta de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte” (Varela-Álvarez, 2011). La gobernabilidad se garantiza toda vez que los actores estratégicos, como aquellos que disponen de recursos de poder, no son capaces de hacer insostenible el sistema social, sino que más bien entienden y cooperan dentro de los parámetros de hacer funcional al Gobierno. Pratts, a la luz de la interpretación de Varela-Álvarez, dejó claro que gobernanza no es gobierno ni gobernabilidad. Gobernanza es un concepto emergente, práctico y que responde a una construcción histórica, en esencia, vincula la idea que la forma en que se gobierna tiene que ver con “requerimientos institucionales y gerenciales variados y específicos”.





Ahora, apelando a una definición más textual de gobernanza, esta se define como la coordinación que involucra al sector privado y público; pero dicha coordinación debe procurar materializar las cosas sin que se requiera demandar que las cosas se materialicen. Por supuesto, gobernanza denota la actividad de tomar decisiones colectivas teniendo al Gobierno necesariamente con el rol de líder (Hague, Harrop y McCormick, 2007). Si se piensa en gobernanza, es posible extender el concepto adoptando que esta involucra a todos los actores, las organizaciones y las instituciones (públicas o privadas) inmiscuidos en la estructuración de las organizaciones políticas y sus relaciones, dentro del Estado nación o fuera de este (Jensen, 2008). Gobernanza implica que algo siempre está pasando: que los gobiernos están en constante movimiento, que la gobernación está marchando, que el poder y los recursos se están ejecutando y que las relaciones están funcionando (Jensen, 2008; Weiss, 2000).

Precisamente, si se recurre a los tres componentes básicos para la consolidación de un territorio inteligente, es posible encontrar que en este debe existir una organización institucional adecuada para formalizar y promover la innovación. La colaboración, la confianza y los efectos derrames del conocimiento deben ser constantes resultados de esta institucionalidad. No cabe la menor duda de que la noción de gobernanza es relevante, pues esta institucionalidad no podrá ni siquiera dar un paso inicial si la gobernanza en el territorio es frágil. Para tener una gobernanza funcional al objetivo de la promoción de territorios inteligentes, se requiere una sociedad civil extensa, una participación política con argumentos y siempre vinculada al proceso político, que el sector público esté expuesto ante los medios de comunicación o cualquier otro mecanismo de difusión de información (p. ej. las aplicaciones), que no exista control de movimientos específicos o partidos políticos y que existan vínculos fuertes entre lo público y la infraestructura digital.

El mensaje es claro: sin una gobernanza adecuada, la agencia humana, aunque cuente con ciertas condiciones materiales y digitales, no podrá materializar el entorno necesario para la conformación de territorios inteligentes. No es arriesgado decir que los niveles de gobernanza en el Caribe siguen siendo fieles a un orden institucional bastante ceremonial (en el sentido de Veblen), lo cual impide el uso razonable de recursos como la tecnología. Por ello, es conveniente iniciar el análisis de la gobernanza en el Diamante Caribe y Santanderes explorando la percepción de los agentes con respecto al nivel de



asociación de lo público y privado en cuanto se refiere a la ejecución y materialización de objetivos que convienen al bienestar general. Para ello, se emplea la información recopilada a través de grupos focales realizados durante los foros Caribe en el marco del Diamante Caribe y Santanderes.

Los grupos focales, en esta investigación, surgen como una alternativa en la construcción de la información necesaria para hacer una radiografía de instituciones y gobernanza. El análisis de la gobernanza de un territorio posee la dificultad de que gran parte de los datos que se requieren para su construcción no existen o son muy escasos, razón por la cual se dispuso de la creación de un instrumento sencillo. Este instrumento fue aplicado en los foros Diamante Caribe, llevados a cabo en el transcurso de 2015 en cada uno de los territorios que poseen rigor de grupos focales.¹ Cabe aclarar que no todos los cuestionarios fueron debidamente diligenciados, ya que no toda la población entrevistada estaba dispuesta a responder este cuestionario en su totalidad. Sin embargo, a pesar de ello, cada una de las respuestas fueron incluidas independiente de si el cuestionario fue diligenciado en su totalidad o no, puesto que se considera que cada uno de los datos que pueda extraerse de ahí son igual de importantes. El número de cuestionarios impartidos en cada uno de los territorios varía. Por pregunta, también varía el número de respuestas, aunque sea en un mismo territorio.

Antes de cada uno de los foros de validación, el equipo investigador del componente realizaba aproximaciones con los encargados a nivel departamental y el envío del instrumento con las especificaciones requeridas. El instrumento utilizado para este propósito fue la encuesta social personal, debido a que es una herramienta a través de la cual es posible partir de consideraciones individuales y no de consideraciones estructurales para lograr precisión y representatividad y con ello determinar conclusiones sobre la existencia de regularidades de estructuras sociales y sobre los sujetos del territorio diamante.

¹ Los foros de validación, y por ende la aplicación del instrumento, tuvieron lugar los siguientes días: Cartagena, el 4 de mayo; Sincelejo, el 5 de mayo; Bucaramanga, el 7 de mayo; Barrancabermeja, el 14 de mayo; Santa Marta, el 27 de mayo; Riohacha, el 28 de mayo; Montería, el 9 de julio; y Barranquilla, el 10 de julio de 2015. Cabe anotar que no fue posible para el equipo recopilar información sobre Valledupar, puesto que al cierre de la etapa diagnóstica aún no se había realizado el foro de validación en esa ciudad.



La batería de preguntas contenidas en el instrumento son el resultado del proceso de contraste entre la etapa de revisión bibliográfica y de bases de datos existentes con los indicadores requeridos, y no encontrados en ninguna de las fuentes secundarias. El cuestionario está compuesto tanto por preguntas cerradas como por preguntas semiabiertas o semicerradas, las cuales permiten superar el tema de la riqueza expositiva.

1. ORGANIZACIONES SOCIALES EN EL DIAMANTE CARIBE Y SANTANDERES

Un factor clave en la matriz institucional de un territorio es el análisis de la diversidad y la densidad de las ONG, pues reflejan en cierta forma el capital social del cual disponen. Con respecto a su diversidad de densidad se utilizó como información base el directorio web de estas existente en Colombia. La discrecionalidad para la escogencia de las ONG incluidas en este ejercicio partió de un criterio a nivel territorial, especialmente por departamentos. Luego de identificadas las organizaciones existentes por departamento, se clasificaron por medio de su objeto, grupo poblacional de acción o alguna otra particularidad que permitiera sectorizarlo y formular un consolidado general.

Según cifras correspondientes a nivel nacional, aquellos sectores con mayor número de ONG son, en primer lugar, educación con 148; en segundo lugar, infancia y juventud con 142; y en tercer lugar, asuntos sociales con 137. Mientras que aquellos tres sectores con menor presencia de ONG en Colombia son inmigrantes con cuatro organizaciones, defensa de los animales con cuatro y arte con una sola organización. En los departamentos, los sectores con mayor número de ONG son medio ambiente con 24, educación con 22 e infancia y juventud con 19. Mientras que aquellos sectores con menor presencia son drogodependientes que posee una sola organización al igual que defensa de los animales y arte. Es posible concluir que las cifras correspondientes al número de organizaciones por sector de acción a nivel departamental se mantienen en gran medida coherentes con la tendencia nacional.

Según la tabla 6, el número de ONG en Colombia no es despreciable. Esto refleja dos cosas paradójicas, a saber, que los gobiernos nacionales y locales claramente fallan en atender ciertas problemáticas que la sociedad considera importante y que los temas que estas ONG cubren no son estrictamente los



tradicionales como educación, infancia y juventud, sino que también tratan los temas relevantes de siglo XXI, como lo es el medio ambiente. Dentro del Diamante Caribe y Santanderes, Atlántico se destaca al tener el mayor número de ONG (56). En todos los siete departamentos que conforman el territorio diamante, existe, al menos, una ONG en los temas relacionados con educación, juventud e infancia, medio ambiente y asuntos sociales.

TABLA 6. DIRECTORIO ONG

Departamento Categoría	Atlántico	Bolívar	Magdalena	Cesar	Córdoba	La Guajira	Sucre	Santander	Norte de Santander	Total nacional
Apadrinamiento	3	6	5	0	1	2	0	3	3	112
Arte	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Asistencia a colectivo de marginados	7	3	1	1	1	1	0	1	1	52
Asuntos sociales	4	3	2	2	1	1	1	1	2	137
Ayuda humanitaria		5	2	0	0	0	1	1	1	44
Atención de enfermedades	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18
Comercio	0	0		0	0	0	0	1	0	5
Cooperación internacional	1	1	0	0	0	1	0	0	1	27
Cultura	1	5	2	0	2	0	1	1	0	63
Defensa a animales	0	0	0	0	0	0	0	1	0	4
Defensa a derechos humanos	0	0	0	0	0	2	0	3	1	44
Discapacitados	5	2	0	1	0	0	0	4	1	61
Drogo- dependientes	0	0	0	0	0	0	0	1	0	17
Familia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9
Educación	11	5	3	2	1	1	1	3	1	148
Infancia y juventud	7	2	1	0	4	4	8	9	1	142
Inmigrantes	1	0	0	0	0	0	0	0	0	4

Continúa...



Departamento Categoría	Atlántico	Bolívar	Magdalena	Cesar	Córdoba	La Guajira	Sucre	Santander	Norte de Santander	Total nacional
Investigación y docencia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
Medio ambiente	10	3	5	1	1	2	1	6	2	129
Mujer	3	1	0	1	0	0	0	1	0	19
Nuevas tecnologías y comunicaciones	0	0	0	0	0	0	1	4	0	16
Otros				0	1	2	0	1	4	60
Salud	1	3	1	0	0	0	1	2	0	28
Tercera edad	2			0	1	0	0		0	27
Voluntariado	0	1	1	0	0	0	0	0	0	14
Total ONG por dpto.	56	40	23	8	13	16	15	44	18	1190

Fuente: <http://ong.tupatrocinio.com/colombia-p15.html>

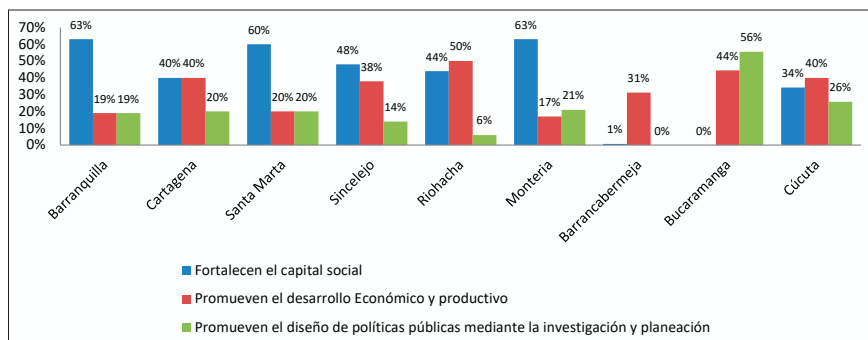
También resulta destacable que las temáticas como derechos humanos, asistencia a colectivos marginados, inmigrantes y cooperación internacional, las cuales muestran el sentido de solidaridad y comunidad tanto a nivel nacional e internacional, no poseen un alto número de ONG. Es posible concluir bajo esta breve mirada que los departamentos del territorio diamante cuentan con una débil articulación de las necesidades del territorio y los entes privados, públicos y no gubernamentales. Muchas veces un gran número de ONG se crea solo con el propósito de capturar recursos públicos, detrás de las cuales se mueven agentes políticos, lo cual a veces dificulta la credibilidad en ellas. Sin embargo, en cada departamento, es posible identificar varias ONG de reconocido prestigio, que pueden ser copartícipes de los proyectos del Diamante Caribe y Santanderes.

Se afirmó que la formación del capital social es importante y que según los actores que intervinieron en los grupos focales se le da alto valor social. No obstante, cuando se observa de cerca el campo de acción de las ONG, este no coincide con lo que los actores valoran: la formación del tejido social. Lo anterior sugiere que la mejora de la matriz institucional es una meta sin claros pasos para su logro. El cambio institucional no es algo que los actores desconozcan. Pero los medios para su ejecución están fuera de sintonía con la valoración social reflejada en los grupos focales.



La existencia y el reconocimiento de las organizaciones sociales, que pueden tener una conexión con la agencia colectiva o individual, se constituyen en un primer filtro que visibiliza su visión, misión y medios de acción. Cabe aclarar que, si bien el cumplimiento de sus objetivos le da sentido a su desempeño, no son el único elemento vital de su existencia. Aquello que se constituye en fundamental para su existencia y reconocimiento es la relación con los otros actores, pues estos son fundamentales para aportar cohesión y ayudar en la materialización de los proyectos. De la información recolectada en los grupos focales, se concluye que existen y se reconocen organizaciones de la sociedad civil, distintas del Gobierno departamental. En el Caribe, el 83 % de los encuestados en Barranquilla, el 91 % en Cartagena, el 68 % en Riohacha y el 60 % en Montería reconocieron la existencia de organizaciones diferentes de las estatales. En contraste, el 65 % de los participantes de Santa Marta y el 48 % en Sincelejo se inclinaron por opinar que no conocen alguna organización distinta del Gobierno, lo cual refleja el peso de las organizaciones estatales y la debilidad de los sectores de la sociedad civil. De lo anterior es posible plantear que gran parte de la ciudadanía entrevistada conoce la existencia de este tipo de organizaciones, lo cual se plantea como un primer elemento importante en su reconocimiento, por lo menos en principio.

Con respecto a los temas a los cuales se dedican estas organizaciones y a la percepción de cómo contribuyen al desarrollo social del departamento (figura 1), en el Caribe, la tendencia indica que contribuyen a través del fortalecimiento del capital social. En Barranquilla y Montería con un 63 % cada una, en Santa Marta con un 60 %, en Sincelejo con un 48 % y en Cartagena con un 40 %. En Riohacha, la tendencia apunta a que la contribución de estas organizaciones se da a través de la promoción del desarrollo económico y productivo. En Santander, Barrancabermeja sigue muy de cerca la tendencia del Caribe, ya que el 69 % de los entrevistados consideran que contribuyen con el fortalecimiento del capital social, mientras que en Bucaramanga muestra una tendencia distinta, pues la ciudadanía considera que la contribución de estas organizaciones está en la promoción del diseño de políticas públicas mediante herramientas como la investigación y planeación.



Fuente: Foro 'Ciudad-Territorio', Diamante Caribe y Santanderes (2014).

FIGURA 1. CÓMO CONTRIBUYEN LAS ORGANIZACIONES AL DESARROLLO SOCIAL DEL DEPARTAMENTO

El fortalecimiento del capital social, para los individuos y grupos de una comunidad específica, confiere a aquellos asociados potencialidades a las que los individuos aislados no podrían acceder. Las redes sociales consolidadas son vistas como una capacidad de acción colectiva que fortalece el tejido social, tan necesitado de empoderamiento en contextos como los del Caribe. Si han tenido algún impacto en el capital social, es otro tipo de cuestión que indagar, pero, en principio, lo importante es que los ciudadanos entrevistados a través del grupo focal identifican las organizaciones sociales, distintas del Gobierno, y le atribuyen, entre sus principales logros, el fortalecimiento del tejido social. Esto muestra también la valoración social por el tema referente al capital social; ahora, esto puede ser evidencia de que los gobiernos locales poco hacen por responder a la demanda de mejorar la matriz institucional vía mejor capital social, viéndose las organizaciones de la sociedad civil en la obligación de llenar vacíos que la debilidad de las organizaciones públicas territoriales genera.

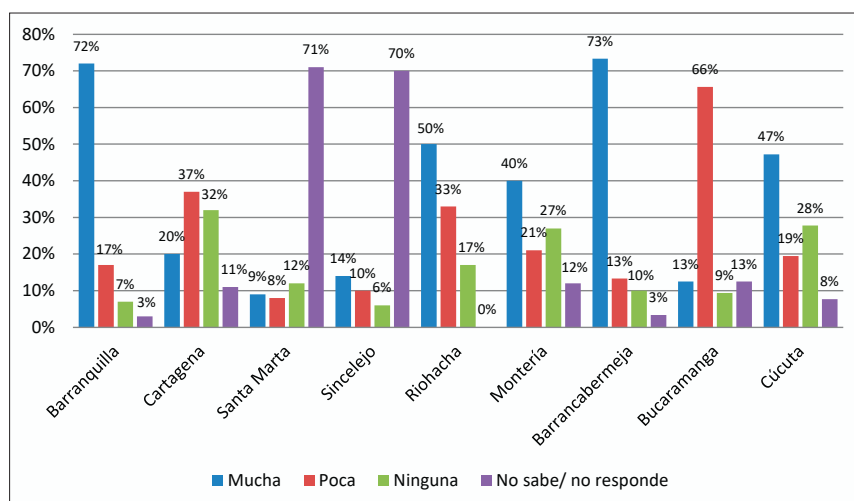
2. TIPOS DE RELACIONES DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES CON EL ESTADO

Con la aparición de actores no gubernamentales que influyen en el desarrollo local y en la esfera pública (ONG), ha sido necesaria la reconfiguración de la forma en que se ha dado su relacionamiento. Por tanto, del tipo de relación que exista entre estas, dependerá la adecuada y efectiva solución de los problemas sociales que requieren la intervención de distintos tipos de actores.



Cuando la sociedad civil y el Estado unen recursos físicos, económicos y humanos con los que se dispone, se amplían las posibilidades de solución, pues el trabajo conjunto y la articulación de ambos sectores no son solo posibles sino necesarios. Una estrategia de territorios inteligentes exige una base institucional y de gobernanza de estas características.

Para el caso de los departamentos del Diamante Caribe y Santanderes , y según la opinión de los encuestados a través de los grupos focales, la relación en las principales ciudades capitales entre estas organizaciones y el Gobierno local se plantea de la siguiente forma: para el Caribe, en Barranquilla, el 72 % de los encuestados perciben la existencia de una relación estrecha entre las organizaciones y el Estado; en Riohacha, esta cifra alcanza un 50 %; mientras que en Montería equivale al 39 %. Para Cartagena, se percibe que existe poca relación con un valor del 37 % y, finalmente, los ciudadanos de Santa Marta y Sincelejo, con un 71 y un 70 %, respectivamente, no tienen conocimiento o no saben qué tipo de relación existe entre el primer y tercer sector. Para el caso de la región oriental, en Barrancabermeja, la tendencia sugiere que, con un 73 %, existe mucha relación entre ambos sectores, mientras que en Bucaramanga la población percibe que la relación es poca con un 66 %. Cúcuta registra una percepción baja en este indicador al solo un 47 % sostener que existe cooperación entre las ONG y el sector gubernamental (véase figura 2).



Fuente: Foro 'Ciudad-Territorio', Diamante Caribe y Santanderes (2014).

FIGURA 2. RELACIÓN ENTRE ONG Y EL GOBIERNO DEPARTAMENTAL



La articulación de ambos sectores es vital para el fortalecimiento del tejido social. Con respecto al panorama general del Diamante Caribe y Santanderes, la situación es heterogénea y podría concluirse que responde a dinámicas internas de cada ciudad capital. Lo que sí vale la pena señalar es que, para garantizar la articulación de ambos, es clave la redefinición de los espacios públicos y de los roles de cada uno de los actores implicados. Dar y permitir a cada uno de los actores los espacios de acción que requiere para efectuar algún tipo de intervención, lo cual exige un real compromiso en lo que respecta a la consecución de la calidad institucional; así debe existir la convicción de que lo público es un asunto de todos y que asimismo los procesos se basen en una construcción conjunta. Igualmente, se requiere que lo general prime sobre lo particular, que haya confianza mutua entre las ONG (y cualquier otro tipo de organización social con un objetivo social loable) y el Estado para garantizar un trabajo transparente y de efectivo acompañamiento de las ONG en los procesos públicos de construcción donde su intervención no sea vista como una amenaza sino como una oportunidad. De salida, debe descartarse la creación de ONG con el solo propósito de captar rentas del Estado y no generar verdaderos procesos de desarrollo local.

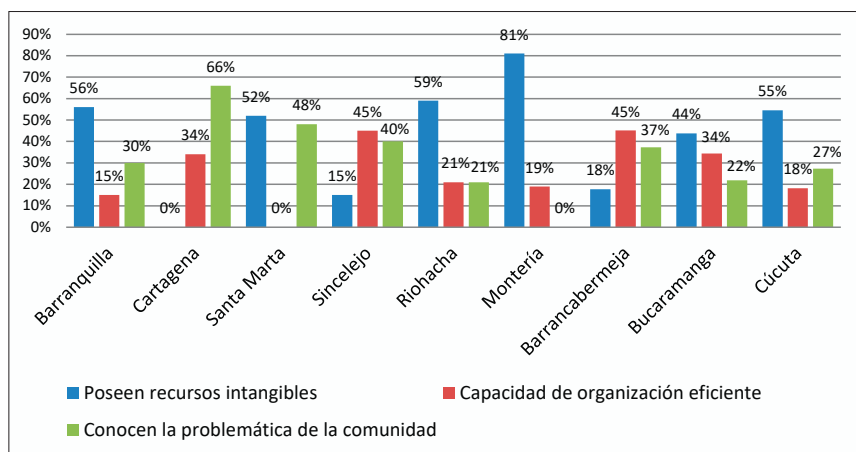
3. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN LOS DEPARTAMENTOS DEL DIAMANTE CARIBE Y SANTANDERES

Las fortalezas y debilidades de las ONG se constituyen en una herramienta importante para medir la percepción de los ciudadanos frente a las potencialidades o los escenarios de mejora de estas organizaciones. Una adecuada identificación de estos permite redefinir metas, fines, acciones y, por ende, mejorar sus posibilidades de impacto en sus principales receptores, la ciudadanía.

Con respecto a las fortalezas, en el Caribe, según los ciudadanos entrevistados en los grupos focales, la fortaleza preeminente, relacionada con la posesión de recursos intangibles por parte de estas organizaciones, es mayor en Barranquilla con un 56 %, Santa Marta con un 52 %, Riohacha con un 59 % y Montería con un 81 %. El término *recursos intangibles* hace referencia a elementos tales como experiencia, autonomía, credibilidad, entre otros recursos, que otorgan unas ventajas comparativas frente a la solución de ciertos problemas sociales o capacidad de intervención, con respecto a otras organizaciones de otros sectores. En Cartagena, la principal fortaleza que poseen estas organi-



zaciones se identifica con el conocimiento de la problemática de la comunidad y, por ende, la aceptación de las comunidades en cuanto a las acciones que provengan de ellas, con un porcentaje ubicado en un 52 %. Finalmente, en Sincelejo, el 45 % de los ciudadanos entrevistados sostienen que la mayor fortaleza de sus organizaciones es la capacidad de organización eficiente. Con referencia a Santander, la mayor fortaleza de las organizaciones sociales en Barrancabermeja es su capacidad de organización eficiente con un 45 %, mientras que en Bucaramanga con un 44 %, y al igual que en el Caribe, la principal fortaleza identificada son los recursos intangibles que poseen este tipo de organizaciones. Cúcuta se une a estos últimos resultados considerando los recursos intangibles con un 54 % como la mejor fortaleza (véase figura 3).



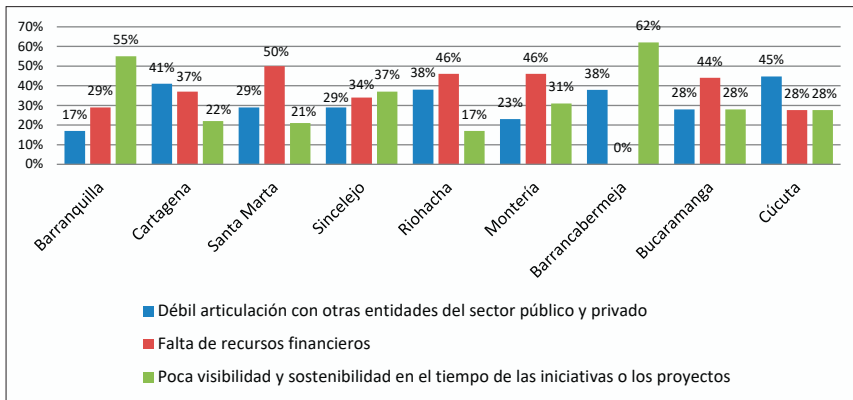
Fuente: Foro 'Ciudad-Territorio', Diamante Caribe y Santanderes (2014).

FIGURA 3. FORTALEZAS DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

Con respecto a las debilidades, la situación es más heterogénea. En primer lugar, la invisibilidad e insostenibilidad en el tiempo de las iniciativas y proyectos presentados por estas organizaciones es la principal debilidad identificada en Barranquilla con un 55 % y en Sincelejo con un 37 %. En segundo lugar, la falta de recursos financieros de estas instituciones es la principal preocupación de los ciudadanos de Santa Marta con un 50 % y Riohacha y Montería con un 46 % cada una, mientras que en Cartagena la principal debilidad identificada es la débil articulación de estas organizaciones con otras



entidades del sector público o privado con un 41 %. En cuanto a la región oriental, en Barrancabermeja, el 62 % de los encuestados sostienen que la principal debilidad es la poca visibilidad y sostenibilidad en el tiempo de los proyectos mientras que en Bucaramanga el 44 % de los ciudadanos manifiestan que es la falta de recursos financieros. Cúcuta considera que la débil articulación sector privado y público es la que se debe destacar.



Fuente: Foro 'Ciudad-Territorio', Diamante Caribe y Santanderes (2014).

FIGURA 4. DEBILIDADES DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

4. RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ONG DEL CARIBE

La Federación de Organizaciones no Gubernamentales del Caribe Colombiano (Fedecaribe) (“Rendición colectiva de cuentas”, 2011) realizó un ejercicio de rendición de cuentas que contó con la participación de 120 organizaciones de 8 de los departamentos del Caribe (Atlántico, Bolívar, Magdalena, San Andrés y Providencia, Cesar, Córdoba, La Guajira y Sucre). A continuación, se presentan algunas de las cuestiones por las que indagaron en este ejercicio, sus respectivas respuestas y las conclusiones luego del ejercicio de revisión.

Con respecto a la naturaleza de las ONG presentes en el Caribe, se concluye que el 78 % corresponden a fundaciones y el 12 % a corporaciones; la diferencia entre estas dos figuras radica, principalmente, en su conformación y en los objetivos y fines perseguidos por estos. Mientras que las fundaciones están conformadas por un conjunto de bienes aportados por empresas o personas que buscan



ofrecer ciertos beneficios a terceras personas, las corporaciones están conformadas por grupos de personas que buscan el bienestar de sus miembros.

Al analizar los datos obtenidos con respecto a los promotores de las iniciativas fundacionales de las ONG en el Caribe, la gran mayoría de estas responden a iniciativas provenientes de personas naturales con un 57 % y a actores sociales con un 22 %, ello permite concluir tempranamente que, precisamente al ser personas naturales quienes en su mayoría fundan este tipo de organizaciones, poseen menor capacidad de gestión y consecución de recursos y, por eso, menor capacidad de ejecución de proyectos. Esto se relaciona directamente con la percepción ciudadana, que opina sobre la poca incidencia en el bienestar social general. Finalmente, se observa que el principal promotor de estas organizaciones son los actores estatales, los cuales proveen el 4 % de los recursos. Lo anterior permite concluir que, para el sector público del Caribe, el fomento de distintos espacios, a través de los cuales los grupos poblacionales específicos obtengan algo de identificación y gestión de sus necesidades sin finalidad de lucro, no es prioridad. Este hecho resulta preocupante, por cuanto se debe garantizar la continua participación de los miembros de las comunidades en el proceso de constitución de un territorio inteligente. Tal como sucede con la infraestructura urbana tradicional, la participación de los usuarios es permanente y los usuarios toman diferentes roles durante el ciclo de vida de los proyectos (Komninos, 2015). Es importante señalar que, para lograr la contribución efectiva de las comunidades, estas deben contar con miembros capaces de utilizar plenamente los recursos disponibles, es decir, es necesario que una sección de los miembros de las comunidades (o al menos sus líderes) sean individuos altamente formados y con disposición a la creatividad e innovación, lo cual parece faltar en la región.

Ahora, sobre los beneficiarios de las intervenciones de las ONG en la región, se observa que el 0 % de ellos son mujeres y el 49 % son hombres, igualmente que la comunidad de lesbianas, gais, transexuales y bisexuales (LGTB) recibe poca atención de sus necesidades, pues solo un 6 % de su población es atendida por este tipo de organizaciones.²

² Es posible que esta situación cambie favorablemente en los próximos años, dada la mayor conciencia que hay sobre la necesidad de este tipo de movimientos.



Con respecto a los proyectos emprendidos por las ONG, un 94 % de estos son realizados a través de alianzas; se observa que la consecución de recursos es una de las tareas más difíciles de este tipo de organizaciones, pues, al no tener fines de lucro, requiere financiadores que esperen ningún tipo de ganancia financiera. Las entidades aliadas a los proyectos, principalmente, aportan conocimiento, experticia en ciertos temas y donaciones en especie o monetarias. Con respecto a la incidencia, desde la perspectiva de la cobertura de sus proyectos, se afirma que, dadas las limitaciones en la consecución de recursos para la ejecución de los proyectos, las ONG han orientado estos hacia espacios más locales (comunitarios) con un 55 % del total, seguido del alcance departamental con un 26 %, mientras que los proyectos con alcance nacional solo representan un 3 % del total de proyectos emprendidos por ONG con presencia en el Caribe.

Desde la perspectiva del porcentaje de las ONG existentes, el sector de su trabajo, la relación del sector de su trabajo y porcentaje de proyectos realizados, se sostiene que el sector de la educación es aquel con mayor número de ONG, que representa un 27 % del total, asimismo es el sector con más proyectos realizados, con un 24 %. Además, el sector de la salud exhibe una relación similar entre la proporción de ONG y proyectos realizados, con un 13 y un 12 %, respectivamente. En otro escenario, el desarrollo comunitario, a pesar de ser el segundo sector con mayor número de ONG en la región, con el 14 %, es el quinto con respecto al número de proyectos presentados con un 11 %; el sector de desarrollo productivo ocupa el sexto lugar en relación con el número de organizaciones con un 8 %, pero ocupa el tercer lugar en cuanto al número de proyectos que realizan con un 13 %. Caso similar ocurre con ciencia y tecnología que, a pesar de que ocupa el segundo lugar por número de proyectos con un 13 %, es el quinto en número de ONG de este sector con un 8 %.

Además, respecto de los proyectos que presentan estas organizaciones, dos conclusiones de Fedecaribe (“Rendición colectiva de cuentas 2011”) son 1) que algunas de las características propias de los proyectos evaluados durante el ejercicio de rendición de cuentas son el cortoplacismo, las alianzas y los proyectos locales y 2) que en promedio el 82 % del presupuesto —normalmente de origen público— es invertido en la ejecución de este.

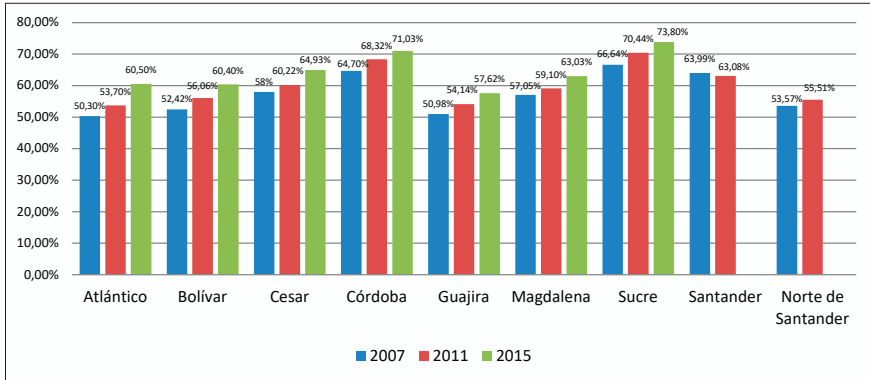


5. PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN ELECCIONES LOCALES 2007-2015: CULTURA POLÍTICA POR DEPARTAMENTO

La participación ciudadana en los procesos electorales se constituye en una decisión personal que tiene un alto impacto en la esfera colectiva; como derecho político y humano, la participación se concibe como un elemento indispensable de la representación política, la cual, finalmente, termina dando sentido a la democracia y exige a sus asociados la aceptación previa de las reglas del juego democrático. Los procesos de participación no explican en su totalidad la democracia, pero sin ellos básicamente esta no existiría. Algunos elementos importantes en el proceso de participación ciudadana, particularmente en los procesos electorales, son la voluntad ciudadana para ejercer su derecho al voto y la existencia de distintos partidos o movimientos como expresión de pluralidad política.

Según la Registraduría Nacional del Estado Civil (2011), en las elecciones locales y regionales de 2007, donde se elegirían gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y miembros de las Juntas Administradoras Locales, se registraron, a nivel nacional, 15 160 850 sufragantes frente a los 17 386 263 de votantes que se reportaron para las elecciones locales de 2011. Así, el abstencionismo a nivel nacional pasó de un 45,04 % en 2007 a un 43,22 % en 2011, a partir de lo cual es posible afirmar que se redujo en 1,82 puntos porcentuales. Comparando las cifras de estas elecciones locales y regionales de 2011 con las presentadas en la primera vuelta presidencial en mayo de 2010, con 14 781 020 sufragantes, y las elecciones de Congreso de la República en mayo de este año, con 13 209 389 de votantes, es posible concluir que comparativamente la participación en general es mucho mayor en las elecciones locales. Ello es explicable porque estas reflejan el poder territorial y se ven duramente afectadas por fenómenos como el clientelismo, las relaciones familiares y de parentesco, de fidelidades familiares, y de la utilización de recursos monetarios para la compra de votos.

Para el caso de los departamentos del Diamante Caribe y Santanderes, la participación electoral durante las elecciones locales en 2007, 2011 y 2015 (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2011) se configuró de forma ascendente en los siete departamentos del Caribe aquí referenciados.



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2011).

FIGURA 5. PARTICIPACIÓN ELECTORAL.

De lo anterior es posible concluir que, de los departamentos del Diamante Caribe y Santanderes ubicados en el Caribe, en el periodo de 2007, 2011 y 2015, aquellos departamentos que presentaron una mayor participación fueron, en su orden, Sucre, Córdoba, Cesar, Magdalena, Bolívar, La Guajira y, finalmente, el departamento en el cual existe una menor participación, comparativamente con el resto, es Atlántico. Con respecto a los dos departamentos ubicados en la región oriental, Santander es el que mayor porcentaje de participación tiene frente a Norte de Santander.

En la *Encuesta de cultura política*, más específicamente en el módulo correspondiente a elecciones y partidos, presentada por el DANE (2011) en este año en el cual se realizaron las elecciones locales, se rescatan los siguientes resultados: a nivel nacional, un 60,0 % de los colombianos habilitados para ejercer el derecho al voto “siempre cumplen con este deber” frente a un 24,2 % que “a veces votan” y un 15,2 % que “nunca votan”, es decir, una gran mayoría de los habilitados a votar acuden a las urnas. Este grupo poblacional que “ejerce su derecho al voto” o que “a veces lo ejerce” señala que la principal dificultad con la que se encuentra al acudir a las urnas, a nivel nacional, son el uso del tarjetón y los errores en este (10 %), mientras que en el Caribe el porcentaje es el 7,9 %. A nivel nacional, el 10,8 % sostienen que olvidó el número de su candidato o no encontró el logo de su partido o movimiento político, mientras que en el Caribe y región oriental el porcentaje se eleva por encima de la media nacional con un 11,8 y en 15,8 %,



respectivamente. Además, un 11,6 % a nivel nacional señalan que a los jurados de votación no les dieron suficientes instrucciones o que su cédula o mesa de votación no se encontraban en sistema, mientras que en el Caribe la cifra se eleva por encima de la media nacional con un 14,1 %.

Con respecto al impacto de las elecciones en los ciudadanos, un 82,8 % a nivel nacional sostiene que “votar en las elecciones es útil para generar cambios positivos”, cifra que se eleva en el Caribe hasta un 88,1 %. En cuanto al cuestionamiento que señala que si “los partidos políticos existentes representan las distintas tendencias políticas”, un 51 % a nivel nacional señalan que sí son representativos, cifra que se eleva hasta un 56,3 % en el Caribe.

Siguiendo con el tema de los partidos políticos, más específicamente con el porcentaje de ciudadanos que “votan” o que “a veces votan”, solo un 21,6 % de estos a nivel nacional simpatizan con algún partido político; en el Caribe, esta cifra se eleva un poco, hasta un 23,9 %. En cuanto a los ciudadanos a nivel nacional que “votan” o que “a veces votan” pero que no simpatizan con ningún movimiento político, un 56,8 % de estos “no se sienten identificados con ninguno de los partidos”, cifra que se eleva un 57,7 % en el Caribe. Además, un 51,4 % del total nacional “no creen en los partidos o movimientos políticos”, cifra que disminuye en el Caribe hasta un 46,6 %; por otro lado, a un 57,2 % del total nacional simplemente “no les interesa simpatizar con estos movimientos”, cifra que se mantiene muy cercana en el Caribe con un 56,4 %.

Finalmente, un 38,4 % del total nacional considera que “es posible hacer política a través de otras vías y mecanismos”, mientras que en el Caribe el porcentaje que opina similarmente se eleva hasta un 47,4 %. La tendencia política está muy relacionada con los partidos políticos, además, es importante resaltar que ninguna de las tendencias es predominante a nivel nacional. Dicha tendencia se encuentra distribuida de la siguiente forma: la derecha cuenta con un 49,9 % de favorabilidad, mientras que el restante 50 % se encuentra distribuido en un 22,8% que corresponde a la izquierda y un 27,3 % al centro. Con respecto al Caribe, la derecha sí se constituye en una fuerza predominante con un 67,4 % frente al 16 % del centro y el 16,6 % de la izquierda. Una inclinación política que excluye la posibilidad de mecanismos de concertación y fijación de compromisos, entre la derecha y la izquierda, para promover una agenda por el bienestar general.



Además, con respecto al grado de importancia que tienen algunas elecciones específicas para los ciudadanos que “votan” o “a veces votan” con relación al nivel nacional, el orden de importancia para los ciudadanos se configura de la siguiente forma: un 90,1 % de importancia para las elecciones donde se elige al presidente de la república, un 85,8 % para las de Alcaldía municipal/distrital, un 73,8 % para las del Senado de la República, un 73,3 % para las de las Juntas de Acción Comunal, un 72,4 % para las de los concejos municipal/distrital, un 69,3 % para las de la Cámara de Representantes y, finalmente, a nivel nacional, un 59,8 % para las de las Juntas Administradoras Locales.

El *ranking* del Caribe se plantea bastante similar al del orden nacional; en primer lugar, se encuentran las elecciones presidenciales; en segundo lugar, las elecciones a Alcaldía distrital/municipal; en tercer lugar, las elecciones a senadores; en cuarto lugar, las elecciones a concejo municipal/distrital; en quinto lugar, las elecciones a Juntas de Acción Comunal; en sexto lugar, las elecciones a Cámara de Representantes; y en séptimo lugar, las elecciones a Juntas Administradoras Locales.

Es posible concluir, con respecto a las dificultades con las que se encuentran los votantes, que en el Caribe predominan las dificultades en el uso del tarjetón y los errores hallados en estos; de igual forma, los principales problemas radican en la falta de capacitación de los jurados y los errores relacionados con la inscripción en mesas y cédulas. En el Caribe, sus ciudadanos consideran que las elecciones pueden generar cambios en el país y, en una proporción mucho menor, señalan que los partidos y movimientos representan los intereses de los ciudadanos. Asimismo, son pocos los ciudadanos que simpatizan con un partido o movimiento político, además de aquellos ciudadanos que votan pero que no simpatizan con ningún partido o movimiento; la principal razón por la que no lo hacen es porque “no se sienten identificados con estos”, lo cual permite concluir que, en general, no existe una simpatía partidista importante en el Diamante Caribe y Santanderes durante el periodo analizado.

La tendencia ideológica de los ciudadanos del Diamante Caribe y Santanderes se encuentra particularmente dividida, pero puede afirmarse que en su mayoría corresponde a una tendencia ideológica de derecha. Con respecto a la importancia de las elecciones en cada una de las regiones, es posible concluir que la tendencia tanto nacional como del Caribe es que las elecciones



presidenciales se consolidan como las de mayor importancia, mientras que las elecciones de las Juntas Administradoras Locales como las de menor importancia; estos resultados corresponden a la visibilidad y a la capacidad de gestión e incidencia que percibe la ciudadanía de los funcionarios elegidos en las dos elecciones mencionadas. Además, las elecciones de alcaldes municipales/distritales se plantean como más importantes con respecto a las de concejos municipales/distritales y las de Senado de la República como más importantes con respecto a las de la Cámara de Representantes.

6. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN Y CONCERTACIÓN Y NIVELES DE VISIBILIDAD POR DEPARTAMENTO

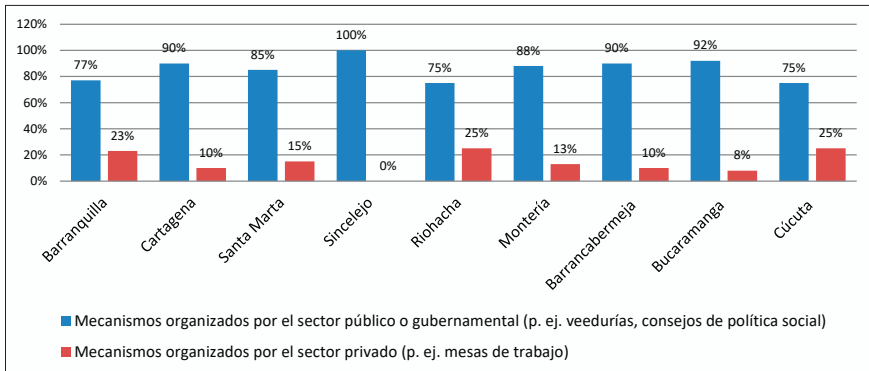
Los mecanismos y espacios de concertación se constituyen en espacios de interlocución entre los actores que conforman el sistema, donde cada uno, desde su nivel de incidencia, realiza los aportes necesarios respecto de temas específicos de la gestión pública. Tienen, en principio, dos objetivos principales, a saber: 1) aumentan el nivel de efectividad de la gestión pública, al garantizar que la atención que está dando a los problemas públicos es la más adecuada pues tiene vinculados, directamente, a los receptores de ellas; y 2) disminuye la asimetría, tradicionalmente existente, entre la ciudadanía y los gobernantes departamentales. Complementariamente, existen tres tipos de instancias en lo que respecta a los mecanismos de participación y concertación ciudadana, a saber: 1) las instancias temáticas, es decir, comités sectoriales en temas como salud, educación, medio ambiente y cultura; 2) las instancias poblacionales, esto es comités poblacionales que se ocupan, por ejemplo, de temas tales como desarrollo rural o juventud; y 3) instancias territoriales, que incluyen asuntos tales como los consejos de planeación local y los consejos distritales de planeación territorial, entre otros.

En lo referente a la opinión de los ciudadanos en los grupos focales, todos los departamentos del Diamante Caribe y Santanderes confirman que los mecanismos de participación son principalmente promovidos por el sector público (véase figura 6).

Aunque en gran parte de las ciudades capitales se percibe e identifica la existencia de este tipo de espacios, y se reconoce claramente su origen, es importante destacar que se considera una tendencia en Santander donde la favorabilidad hacia la existencia de los espacios es mayor que en las capitales del



Caribe. Ello significaría que estos espacios son más identificados en los departamentos del Diamante Caribe y Santanderes ubicados en el oriente del país y ello implicaría, además, que existe un mayor fortalecimiento con respecto a la percepción de su existencia en esta zona del país. Además, aquellos mecanismos de participación que tienen como origen al sector público son, en todos los territorios del Diamante Caribe y Santanderes, tendencia mayoritaria. Cabe concluir de lo anterior, entonces, que el sector privado o las iniciativas privadas no se constituyen en el espacio público como vías efectivas para la participación y concertación de la comunidad. Lo anterior es consecuencia de su poco fortalecimiento, la escasa capacidad de convocatoria o quizá del desinterés de estos por ser canales de tal tipo de iniciativas ciudadanas.



Fuente: Foro 'Ciudad-Territorio', Diamante Caribe y Santanderes (2014).

FIGURA 6. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN Y CONCERTACIÓN

El nivel de visibilidad de estas instancias radica no solo en la percepción de su existencia o funcionamiento, sino también en la forma en que los ciudadanos perciben su gestión, su participación en estos y demás canales que les permitan medir la incidencia de tales mecanismos de participación y concertación. Según la opinión de los ciudadanos, a través de los grupos focales, en Barranquilla, un 23 % de la opinión está dividida con respecto al nivel de visibilidad de las veedurías ciudadanas, pues tiene un 25 % en nivel de incidencia bajo, medio y alto, respectivamente; en cuanto a las audiencias públicas, un 57 % consideran que tienen un nivel de visibilidad medio alto, mientras que los comités sectoriales posee, con un 66 % un alto nivel de visibilidad.



En Cartagena, por su parte, las veedurías tienen un nivel de visibilidad bajo con un 39 %; las audiencias y consultas públicas un nivel de visibilidad alto con un 37 %; los comités sectoriales un nivel medio con un 50 %; y los comités poblacionales un nivel medio bajo con un 66 %.

En Santa Marta, el nivel de visibilidad de las veedurías ciudadanas es medio alto; en cuanto las audiencias públicas, se identifica un nivel de visibilidad alto con un 31 %, con un 66 % los comités sectoriales tienen un nivel de visibilidad muy alto y con un 26 % los comités poblacionales tienen un nivel de visibilidad alto. Para el caso de Sincelejo, la opinión sobre el nivel de visibilidad de las veedurías se encuentra dividido entre un alto con un 22 % y un bajo con un 22 %; las audiencias y consultas públicas tienen un nivel de visibilidad bajo, con tendencia a muy bajo con un 31 %; con una tendencia medio alta, se clasifican los comités sectoriales y, finalmente, son los comités poblacionales aquellos que tienen un nivel de visibilidad alto con un 31 %.

En Riohacha, las veedurías poseen un nivel de visibilidad muy bajo con un 33 %, las audiencias y consultas públicas un nivel de visibilidad alto con un 29 %, los comités sectoriales un nivel de visibilidad medio con un 42 % y los comités poblacionales un nivel de visibilidad bajo con un 29 %. Finalizando con las ciudades capitales del Caribe, en Montería, las veedurías ciudadanas tienen un nivel de visibilidad bajo con un 36 %, entre muy bajo y medio se encuentra el nivel de visibilidad de las audiencias y consultas públicas, los comités sectoriales poseen un nivel de visibilidad medio con un 33 % y los comités poblacionales un nivel bajo con un 29 %.

Por otro lado, en las ciudades ubicadas en la región oriental, las veedurías ciudadanas en Barrancabermeja tienen un nivel de visibilidad medio alto, las audiencias y consultas públicas un nivel de visibilidad bajo con un 29 %, los comités sectoriales un nivel de visibilidad muy alto con un 35 %, mientras que los comités poblacionales un nivel de visibilidad bajo con un 39 %. Con respecto a Bucaramanga, con un 37 % el nivel es medio para las veedurías ciudadanas, las audiencias y consultas públicas tienen un nivel de visibilidad bajo con un 33 %, los comités sectoriales tienen un nivel medio y, finalmente, los comités poblacionales un nivel muy bajo con un 44 % (véase tabla 7).



TABLA 7. VISIBILIDAD DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

¿Cuál de estos mecanismos de participación considera usted viable?	Barranquilla		Cartagena		Santa Marta		Sincedejo		Riohacha		Montería		Barranca-bermeja		Bucaramanga		Cúcuta		
	1	%	1	%	1	%	1	%	1	%	1	%	1	%	1	%	1	%	
Veedurías ciudadanas	1	6	23%	4	22%	4	13%	7	19%	8	33%	7	21%	6	19%	6	22%	10	24%
	2	5	19%	7	39%	4	13%	8	22%	5	21%	12	36%	6	19%	4	15%	9	21%
	3	6	23%	4	22%	8	27%	7	19%	5	21%	6	18%	7	23%	10	37%	9	21%
	4	3	12%	2	11%	6	20%	8	22%	4	17%	5	15%	5	16%	4	15%	8	19%
	5	6	23%	1	6%	8	27%	6	17%	2	8%	3	9%	7	23%	3	11%	6	14%
	26	100%	18	100%	30	100%	36	100%	24	100%	33	100%	31	100%	27	100%	42	100%	
Audiencias y consultas públicas	1	5	18%	1	5%	4	14%	10	28%	4	17%	10	30%	7	23%	6	22%	8	19%
	2	5	18%	2	11%	6	21%	11	31%	4	17%	5	15%	9	29%	9	33%	10	24%
	3	10	36%	5	26%	7	24%	8	22%	5	21%	10	30%	5	16%	7	26%	14	33%
	4	6	21%	7	37%	9	31%	4	11%	7	29%	7	21%	5	16%	2	7%	5	12%
	5	2	7%	4	21%	3	10%	3	8%	4	17%	1	3%	5	16%	3	11%	5	12%
	28	100%	19	100%	29	100%	36	100%	24	100%	33	100%	31	100%	27	100%	42	100%	
Comités sectoriales	1	0	0%	3	17%	5	17%	4	11%	3	13%	6	18%	3	10%	4	15%	8	19%
	2	5	19%	2	11%	5	17%	7	18%	3	13%	8	24%	5	16%	3	11%	10	24%
	3	4	15%	9	50%	3	10%	14	37%	10	42%	11	33%	7	23%	8	30%	4	10%
	4	9	33%	3	17%	12	41%	10	26%	5	21%	6	18%	5	16%	7	26%	6	14%
	5	9	33%	1	6%	4	14%	3	8%	3	13%	2	6%	11	35%	5	19%	14	33%
	27	100%	18	100%	29	100%	38	100%	24	100%	33	100%	31	100%	27	100%	42	100%	
Comités poblacionales	1	4	15%	5	28%	8	28%	6	16%	4	17%	11	33%	3	10%	12	44%	13	31%
	2	6	22%	6	33%	1	3%	13	34%	7	29%	9	27%	12	39%	1	4%	12	29%
	3	5	19%	6	33%	7	24%	8	21%	6	25%	6	18%	7	23%	8	30%	10	24%
	4	7	26%	1	6%	9	31%	6	16%	6	25%	4	12%	5	16%	3	11%	3	7%
	5	5	19%	0	0%	4	14%	5	13%	1	4%	3	9%	4	13%	3	11%	4	10%
	27	100%	18	100%	29	100%	38	100%	24	100%	33	100%	31	100%	27	100%	42	100%	

Fuente: Foro 'Ciudad-Territorio', Diamante Caribe y Santanderes (2014).



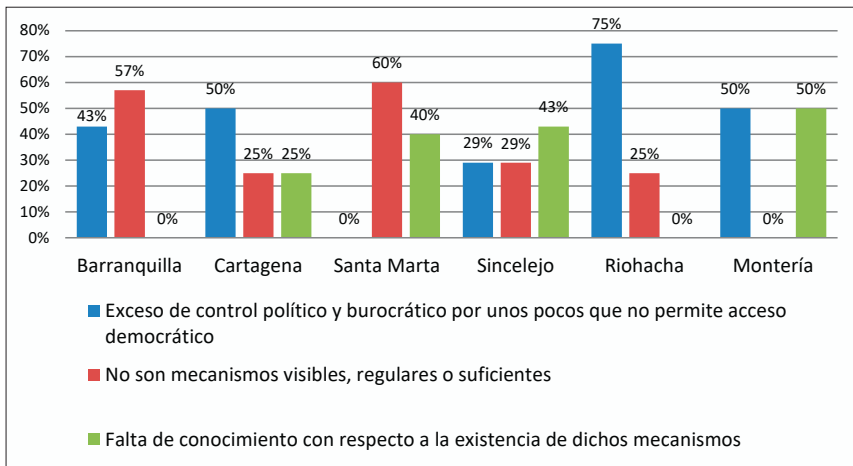
Si bien todos los espacios de participación y concertación, en teoría, deben poseer igual importancia y nivel de visibilidad, pues su naturaleza y campo de acción son distintos, dependiendo de la ciudad capital, la percepción de visibilidad de sus ciudadanos, con respecto a estas, varía. En lo que respecta al Caribe, no es posible identificar una tendencia sobre los mecanismos o espacios que sean más visibles, pero, por otro lado, sí es posible identificar aquel que, por tendencia, tiene una menor visibilidad en la región. Las veedurías ciudadanas, y específicamente los espacios por los que estos propenden, se consolidan como el espacio que menor visibilidad tiene. En general, en el Caribe así sucede, y ello plantea una serie de dificultades en cuanto a los espacios donde los funcionarios públicos rinden cuentas a sus asociados. La cultura de la rendición de cuentas no se consolida como un espacio fácilmente identificable en el Caribe, ello responde a las características de la cultura política de la región y a las actitudes de los gobernantes, que las reducen simplemente a presentar información, sin dejar mucho espacio a la discusión. No en todas las ciudades capitales o departamentos existen este tipo de iniciativas y, en aquellas donde se hallan, los esfuerzos por su consolidación han requerido una serie de redes que los empoderen frente a la Administración pública.

Para el caso de las ciudades ubicadas en la región oriental tampoco es posible identificar el espacio donde existe mayor visibilidad, pero sí el que tiene menor y estos son los comités poblacionales. Los comités poblacionales se constituyen en espacios donde se discuten temas, a través de enfoques diferenciados, sobre poblaciones con distintas necesidades: juventud, población en condición de desplazamiento, población en condición de discapacidad, vendedores informales, por etnia, entre otros. La región oriental percibe a sus comités poblacionales como menos visibles y, probablemente, con menor capacidad de incidencia que otros existentes. La adecuada identificación de problemas, a través del enfoque diferencia, se constituye en una herramienta importante en la toma de decisiones de la gestión pública, pues, finalmente, será la población, con sus particularidades específicas, la que reciba sus acciones. Identificar sus particularidades significa acciones más adecuadas desde lo público hacia la ciudadanía.

Por otra parte, si bien se reconoce en el territorio la promoción de espacios de concertación y participación, especialmente por parte del sector público,



existe una serie de factores que limitan el desarrollo efectivo de procesos de estos espacios. Según la percepción de los participantes en los foros, entre estos factores se encuentran 1) el exceso de control político por unos pocos que dificulta el acceso democrático a estos mecanismos, 2) la falta de visibilidad y regularidad en los mecanismos y 3) la falta de conocimiento con respecto a la existencia de estos (véase figura 7).



Fuente: Foro 'Ciudad-Territorio', Diamante Caribe y Santanderes (2014).

FIGURA 7. FACTORES QUE LIMITAN LA PARTICIPACIÓN Y CONCERTACIÓN.

Aunque en gran parte de las ciudades capitales se percibe e identifica la existencia de este tipo de espacios, y además claramente el origen de estos, es importante resaltar que el dinamismo de tales mecanismos no es el más constante en los departamentos del Caribe, si se compara con el orden nacional. Cabe concluir de lo anterior, entonces, que el sector privado o las iniciativas privadas no se constituyen en el espacio público como vías efectivas para la participación y concertación de la comunidad. Lo anterior es consecuencia del poco fortalecimiento de estos, la escasa capacidad de convocatoria o, quizá, de su desinterés por ser canales de este tipo de iniciativas ciudadanas.

Ahora, cuando son escasos los mecanismos de participación y concertación, se evidencia poco espacio para los partidos o movimientos políticos de oposición, lo cual se refleja en el reducido porcentaje de curules, tanto para conce-



jos y asambleas del Diamante Caribe y Santanderes. Predominan los partidos tradicionales como el Liberal y Conservador y todos los demás partidos que de ellos derivan su origen filosófico y modos de hacer política, tales como el Partido Social de Unidad Nacional o el Partido Cambio Radical. Por otro lado, partidos como el Polo Democrático y el Partido Alianza Verde no disponen de una representación alta en términos porcentuales en estos entes coadministrativos (véanse tablas 8-11).

TABLA 8. COMPOSICIÓN POLÍTICA DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL CARIBE

Partido político	Atlántico	Bolívar	Magdalena	Córdoba	Sucre	Cesar	La Guajira
	# curules	# curules	# curules	# curules	# curules	# curules	# curules
Partido Social de Unidad Nacional	3	3	2	5	2	3	2
Partido Cambio Radical	5	4	4		2	2	1
Partido Liberal	2	4	2	3	3	1	2
Partido Conservador	4	2	1	2	2	2	1
Opción Ciudadana			2	2	2	1	2
Partido Alianza Verde			1			1	
Centro Democrático		1		1			
Partido de Integración Nacional			1				
Alianza Social Independiente						1	3
Total	14	14	13	13	11	11	11

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil (2011).



TABLA 9. COMPOSICIÓN POLÍTICA DEL CONCEJO MUNICIPAL/DISTRITAL DEL CARIBE

Partido Político	Barranquilla	Cartagena	Santa Marta	Montería	Sincelejo	Valledupar	La Guajira
	# curules	# curules	# curules	# curules	# curules	# curules	# curules
Partido Social de Unidad Nacional	2	3	2	2	2	3	2
Partido Cambio Radical	5	4	2	2	2	2	1
Partido Liberal	5	3	2	3	5	2	2
Partido Conservador	7	5	1	6	5	3	1
Opción Ciudadana		1	1	1	2	1	2
Partido Alianza Verde		1	2			2	2
Centro Democrático	1		1	1		1	1
Polo Democrático Alternativo	1		1	1			1
Partido de Integración Nacional							
Alianza Social Independiente		1	3			2	1
Pensando en grande por Santa Marta			2				
Para Santa Marta es posible			1				
Movimiento Alternativo Indígena y Social			1			1	1
Cartagena con Firmeza		1					
Avanzar es posible						2	
Autoridades Indígenas de Colombia				3			2
Unión Patriótica							1
Movida por Sincelejo					1		
Total	21	19	19	19	17	19	17

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil (2011).



**TABLA 10. COMPOSICIÓN POLÍTICA DE LA ASAMBLEA
DEPARTAMENTAL EN LOS SANTANDERES**

Partido Político	Norte de Santander		Santander	
	# curules	%	# curules	%
Partido Social de unidad nacional	3	23%	2	13%
Partido Cambio Radical	2	15.4%	2	13%
Partido Liberal Colombiano	2	15.4%	6	38%
Partido Conservador	5	38.5%	2	13%
Alianza Verde	1	7.7	1	6.3
Polo Democrático Alternativo			1	6.3
Opción Ciudadana			2	13%
Movimiento Político Cien por Ciento por Colombia				
Alianza Social Independiente				
Mov. De Inclusión y Oportunidades				
Autoridades Indígenas de Colombia				
TOTAL	13	100%	16	100%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil (2011).

TABLA 11. COMPOSICIÓN POLÍTICA DEL CONCEJO MUNICIPAL DE LOS SANTANDERES

Partido Político	Cúcuta	%	Bucaramanga	%	Barrancabermeja	%
	# curules		# curules		# curules	
Partido social de Unidad Nacional	3	15.8%	3	15.8%	2	11.7%
Partido Cambio Radical	3	15.8%	3	15.8%	2	11.7%
Partido Liberal	5	26.3%	7	36.8%	3	17.6%
Partido Consevador	5	26.3%	1	5.2%		
Alianza Verde	2	10.5%	1	5.2%	2	11.7%
Polo Democrático Alternativo					1	5.8%

Continúa...



Partido Político	Cúcuta	%	Bucaramanga	%	Barrancabermeja	%
	# curules		# curules		# curules	
Opción Ciudadana					1	5.8%
Movimiento Político Cien por Ciento por Colombia			1	5.2%		
Alianza Social Independiente	1	5.2%	1	5.2%	2	11.7%
Mov. De Inclusión y Oportunidades						
Autoridades Indígenas de Colombia			1	5.2%	2	11.7%
Opción Ciudadana			1	5.2%	2	11.7%
TOTAL	19	100%	19	100%	17	100%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil (2011).

De lo anterior se desprende que los procesos de gobernabilidad en los municipios capitales del Diamante Caribe y Santanderes dependen también de complejos procesos de negociación política, pues los alcaldes raras veces controlan, a través de su partido, las mayorías en sus respectivos concejos. Si bien se trata de partidos que se identifican con el *statu quo* del país, imponen de todas maneras procesos de negociación para sacar adelante los acuerdos esenciales. Existen casos donde se destaca un mayor avance de las fuerzas no tradicionales, pero imponiendo una agenda progresiva y renovadora; estos usualmente surgen de las disputas y los desacuerdos con respecto a quien será el elegido a ocupar los cargos de gobernador y alcalde.

7. ACCESO A TIC

El acceso a las TIC se constituye en un apartado importante en el fortalecimiento de cualquier territorio inteligente y es un elemento clave para promover una adecuada gobernanza de activos. La importancia de la tecnología va relacionada con los usos que se le dé a esta. Además, si la tecnología es muy costosa o es de acceso limitado, se constituye en una herramienta que no es necesariamente útil. Para que tengan realmente un impacto, las TIC deben ser de uso masivo y de fácil acceso para quienes quieran incluirlas en las actividades diarias. La tecnología ha



cambiado el rol que tradicionalmente ha tenido, pues, de ser considerada para uso de pocos, pasó a estar relacionada con la solución de las necesidades propias, e incluso básicas, de la humanidad como la comunicación. El uso y acceso a las tecnologías ayuda a tecnificar procesos, ahorrar tiempo, ahorrar dinero, sistematiza la información y propende a la inmortalización de esta. La posibilidad de acceder a las TIC tiene un impacto importante en todos los sectores de la sociedad: el educativo, el sector público, económico, social, la prestación de servicios públicos, en la esfera personal y, en general, afecta todas las áreas del ámbito urbano y en las cuales los individuos se mueven como miembros de una comunidad.

Contrario a la realidad del aspecto político de la estructura social, el Caribe, pese a los impases premodernos que pueda exhibir, muestra algunos datos de adopción tecnológica. En esta línea, es importante, primero, contextualizar para darle más relevancia a la discusión posterior. Según el Indicador de la Sociedad de la Información (ISI) (IESE Business School, 2012), cuyo objetivo es medir la situación de las TIC en América Latina, la Unión Europea y los Estados Unidos, nuestro continente, en lo que respecta a las TIC y el entorno de la sociedad de la información (ESI), solo alcanza 4,59 puntos frente a los 8,17 alcanzados por los Estados Unidos y los 7,08 por la Unión Europea. En este mismo periodo, Colombia fue el país que experimentó mayores avances en este apartado, un 4,9 % de variación positiva sobre el 0,5 % de variación positiva que, por ejemplo, tuvo Perú en este mismo tema. Sin embargo, el porcentaje ISI del país sigue siendo uno de los más bajos de América Latina. Así, si a nivel mundial y regional la situación de Colombia es comparativamente difícil en estos temas, la situación departamental es un fiel reflejo de ello.

Según el DANE (2015b), en *Indicadores básicos de tenencia y uso de tecnologías de la información y comunicación - TIC en hogares y personas de 5 y más años de edad 2014*, de los habitantes que tienen 5 y más años de edad, solo un 45,9 % de aquellos del Caribe han tenido la oportunidad de usar computadoras, mientras que en la región oriental la cifra es del 50,1 %. Ambas cifras se encuentran por debajo del promedio nacional, el cual se ubica en el 52,6 %, y mucho más por debajo si es comparado con el promedio presentado por la capital del país que se eleva hasta un 64,4 %. Además, una de las regiones con menor proporción de uso de internet es precisamente el Caribe con un 44,9 % y la región oriental con un 49,4%, ambas por debajo de la media nacional y, por supuesto, por debajo del porcentaje presentado por Bogotá, el cual se ubica en el 68 %. Más en detalle, con respecto



al uso del internet en los hogares, siguen las regiones Caribe y oriental estando rezagadas con respecto al promedio nacional con un 54,5 y un 59,4 %, respectivamente, frente al promedio nacional que es el 63,5 % y frente a Bogotá que presenta un porcentaje del 74,9 %. En cuanto al uso de internet en las instituciones educativas, cambia el panorama, el Caribe se ubica en el tercer puesto a nivel nacional con 32,1 %, aunque debe considerarse que es un porcentaje bajo, esto lo ubica por encima de la media nacional que es del 26 %, mientras que la región oriental con un 29,4 % se ubica apenas por encima de esta.

Según *Informe trimestral de las TIC por departamento 1T - 2014* (Ministerio de las Tecnologías de Información y Comunicaciones [MINTIC], 2014), se observan las siguientes cifras que muestran el estado del acceso a tecnología por parte de los departamentos del territorio diamante (véanse tablas 12 y 13).

TABLA 12. ACCESO A LAS TIC EN EL CARIBE EN 2014

		N.º de suscriptores a internet	Índice de penetración de internet %	N.º de líneas telefónicas	Municipios conectados con fibra óptica	Entidades con trámites en línea	Ranking nacional de 33 total
Atlántico	2012	198 040	8 34%	262 490	0 - 23	21	7
	2014	230 917	10 76%	307 551	0 - 23	21	7
Bolívar	2012	112 917	5 56%	115 769	0 - 46	47	13
	2014	140 437	6 77%	141 877	35 - 46	33	14
Magdalena	2012	46 338	3 79%	334 010	31 - 87	31	18
	2014	60 954	4 89%	67 068	23 - 30	26	18
Córdoba	2012	61 901	3 79%	76 426	0 - 30	31	17
	2014	65 848	3 91%	76 136	16 - 30	47	23
Sucre	2012	29 889	3 62%	38 863	jul-26	37	19
	2014	38 295	4 54%	44 837	18 - 26	39	19
Cesar	2012	42 431	4 28%	54 525	mar-25	26	16
	2014	53 617	5 27%	61 476	16 - 25	32	17
La Guajira	2012	14 467	1 65%	18 523	ene-15	46	26
	2014	22 375	2 41%	23 613	dic-15	44	26

Fuente: MinTIC (2014).



TABLA 13. ACCESO A LAS TIC EN LOS SANTANDERES EN 2014

		N.º de suscriptores a internet	Índice de penetración de internet %	N.º de líneas telefónicas	Municipios conectados con fibra óptica	Entidades con trámites en línea	Ranking nacional de 33 total
Norte de Santander	2012	80.181	6,07	110,90	20 - 40	41	40
	2014	11.459	8,53	129,906	29 - 40	34	11
Santander	2012	219.970	10,83	334,010	31 - 87	3	4
	2014	274.175	13,37	359,571	74 - 87	49	4

Fuente: MinTIC (2014).

Como se afirmó, si a nivel nacional las cifras son preocupantes, a pesar de los avances, a nivel departamental, sobre todo en lo que concierne a los departamentos del Caribe, el panorama es mucho más crítico. Las TIC, además del dinero para acceder a estas tecnologías, requieren infraestructura física y humana con las cuales estos departamentos no cuentan o, por lo menos, no en gran medida. Estas limitaciones hacen que, en principio, la implementación de tales sistemas tenga un mayor costo en estos contextos, por lo cual los proyectos son dejados en segundos escenarios. Además, estamos frente a circunstancias donde, en algunos casos, ni siquiera las necesidades básicas, tales como el servicio de agua potable, aún son asuntos no resueltos, por lo cual sus prioridades y focos de desarrollo no apuntan hacia estos escenarios donde la tecnología y su uso son el centro. Ello igualmente exigirá que los propósitos de un desarrollo inteligente de los territorios se alineen con la vinculación a cubrir necesidades clave en salud, educación y medio ambiente.



CONCLUSIONES

De los capítulos anteriores, se debe concluir que, aunque en el Diamante Caribe y Santander se han registrado avances en el frente fiscal y en el grado de desarrollo de los departamentos, subsisten problemas serios de desarrollo institucional y gobernanza, lo cual va unido a la debilidad de los entes territoriales, ya sean departamentos, ya sean ciudades capitales. Con una sociedad civil bastante débil, y ONG sin mucha fuerza efectiva sobre las políticas públicas, el rol de los gobiernos locales es clave. Institucionalmente, ha habido mejoría en homicidios, pero se observa deterioro en las tasas de hurto y en el ambiente institucional. En este escenario, Santander y Atlántico parecen estar mejor que sus vecinos, siguiéndoles Bolívar y Norte de Santander, sobre gestión departamental, pero los indicadores de transparencia son muy claros, cuando no estamos muchas veces por encima de los promedios nacionales. Preocupa para la gestión del Diamante Caribe y Santanderes, la situación de La Guajira y Cesar. Bueno es anotar los avances de Córdoba y Sucre, aunque en materia política existen preocupaciones hondas.

Las situaciones antes mencionadas conllevan necesariamente una reflexión profunda sobre las posibilidades de transformación de la región en un territorio inteligente y las vías o estrategias que se requieren implementar para ello. En este sentido, las dificultades que exhiben el Diamante Caribe y Santanderes arrojan los puntos de acción clave sobre la cual la política económica regional debe enfocarse. A grandes rasgos, es posible diseñar una política de pleno empleo para el Caribe que le permita extender el uso de las tecnologías y, además, mejorar la infraestructura, no solo construyendo carreteras, escuelas u hospitales, sino



también mejorando el entorno urbano mediante programas de vivienda de interés social. Estos problemas deben verse como los objetivos sociales que se deben abordar y que una la institucionalidad y la buena gobernanza para sacar del ostracismo material que lo premoderno promueve en el territorio.

Gobernanza está relacionado con liderazgo sólido, trabajo en equipo entre el sector privado y el sector público, desarrollo de largo plazo y políticas públicas innovadoras desde el punto de vista urbano y estrategias de desarrollo. En cuanto a conectividad, se relaciona buen acceso a estructura física relacionada con conectividad e infraestructuras de primera clase digital. Respecto al contexto social y del talento, este se relaciona con recursos humanos cualificados, conocimiento y trabajadores creativos, ambiente diverso y multicultural, estudiantes extranjeros, trabajadores y residentes y las redes sociales de trabajo. Con respecto al ambiente de la construcción, se requiere un ambiente de uso mixto, un concepto espacial dinámico e icónico, una arquitectura distintiva y espacios públicos abiertos. En relación con el ambiente cultural, este debe comprender identidad única y distinción, instalaciones para el entretenimiento y la cultura, una vida vibrante e inspiradora. Por último, con referencia al ambiente natural, este debe comprender calidad ambiental y energía renovable (Da Cunha y Selada, 2007).

Es necesario insistir en que la agencia humana y el liderazgo dentro de la gobernanza son fundamentales para el progreso. Se observa que todos los éxitos a nivel internacional de territorios inteligentes contaron con un sector público que comprendió lo necesario de la instrumentalidad de la tecnología, el talento y la tolerancia. Si vemos de cerca el Diamante Caribe y Santanderes, se puede afirmar que la tecnología no es ajena a nuestra realidad, el talento existe, pero es subutilizado. Esto se debe a que la tecnología funciona más para propósitos propios de una cultura pecuniaria donde la instrumentalidad de una política industrial regional es descartada o mediatizada constantemente por el liderazgo dentro del sector público. Colombia es un país bastante conservador, y el Caribe muestra esa tendencia dentro de sus inclinaciones y prácticas políticas. Esto lo hace un territorio renuente al cambio, y caracterizado por el uso inadecuado de la tecnología; en este sentido, los retos de forjar un territorio inteligente son enormes. Así, los factores arriba descritos demandan una transformación institucional para que el concreto de los megaproyectos tenga sentido (Rodríguez-Pose, 2013).



Particularmente, en el Caribe, muchos proyectos de envergadura han sido presentados de igual manera, pero nunca ejecutados; las visiones han quedado en los papeles en muchas ocasiones, con la elaboración de varios planes regionales de desarrollo del Caribe, hasta llegar al Plan Prospectivo y Estratégico del Caribe (PER Caribe) del Observatorio del Caribe en 2014. Aunque algunos proyectos se han implementado, han quedado pendientes las redes transversales de vías en el sur de la región, así como la suficiente generación de energía eléctrica. Por ello, es clave el papel que desempeñan las estructuras de gobierno en los territorios. En este aspecto, la economía institucional ha demostrado que los territorios que han logrado consolidar grandes visiones de cambio son aquellos donde la armonía entre el sector público y privado y demás actores de la sociedad civil actúan con una coordinación de objetivos clara y alcanzable en tiempos razonables. Por ejemplo, dentro de este territorio diamante, debe rescatarse la experiencia del surgimiento como ciudad principal de Colombia de Barranquilla en el Caribe continental. Una matriz institucional dio paso a un capital social que valoró significativamente la inmersión de la economía barranquillera en la globalización, todo esto en tiempos donde el discurso de la globalización no existía como receta de desarrollo (Parada, Baca y Gómez, 2015).

Las sociedades no evolucionan construyendo simplemente más infraestructura, y entrando en la era digital, si no se afecta en la forma como los individuos piensan y conciben su participación como miembros de la comunidad. He ahí el detalle del Diamante Caribe y Santanderes: al observar las estructuras de gobierno, es evidente que aún predominan las fuerzas políticas tradicionales, que justamente hacen uso de medios políticos tradicionales como el clientelismo. Se puede argumentar que las fuerzas no tradicionales también han surgido, lo cual sugiere expansión de la democracia; pero, como se ha señalado, provienen a veces de fuerzas o fracciones dentro de este *statu quo* político y social. Se debe insistir en que ha ocurrido una expansión democrática física del número de movimientos y partidos políticos, pero que se derivan de los partidos tradicionales y sus prácticas, por supuesto. Es evidente que el Diamante Caribe y Santanderes cuentan con una débil base industrial que no genera empleo e independencia de los patrones de pensamiento tradicionales en la ejecución y administración de lo público.

Por ello, la transformación del Diamante Caribe y Santanderes como territorio inteligente exige necesariamente el fortalecimiento de sus dimensiones apelando



a la construcción de una sociedad moderna. La mejor política regional y social es la creación de empleos. Una apuesta clave sería fortalecer las actividades industriales de los departamentos y evitar la aglomeración en las principales ciudades de las propuestas que se traigan a la mesa bajo una eventual agenda de política industrial. En este sentido, puede ser valiosa la articulación de las dimensiones del Diamante Caribe y Santanderes en la medida en que la transformación material que proponen se articule con el objetivo de promover el cambio institucional. No se puede suponer efectos *trickle-down* en un territorio donde la matriz institucional no ha logrado armonizar los esfuerzos del sector público y privado.

Teniendo en cuenta lo antes mencionado, el desarrollo de una estrategia de transformación del Diamante Caribe y Santanderes en un territorio inteligente debe incorporar no solo instrumentos orientados a la promoción de la competitividad económica y la sostenibilidad ambiental, sino que también es necesario que se consideren acciones orientadas al fortalecimiento del componente de instituciones y gobernanza y ampliar la visión del territorio a temas como el fortalecimiento de la democracia local y de la sociedad civil, impulsar los procesos de veeduría ciudadana, procurar la transformación de las entidades territoriales en gestores del desarrollo local, bajo los criterios de la transparencia y la eficacia, defendiendo el buen uso de los recursos públicos. Este componente es crucial para que los otros componentes se puedan operacionalizar, como lo ha demostrado la experiencia de otras regiones. Sin un entorno institucional adecuado, el impulso de la estrategia de territorios inteligentes puede caer en retórica o ser desviado y mediatizado por los factores de poder locales interesados solo en capturar rentas y muy poco preocupados por el desarrollo social y económico de sus ciudadanos.



REFERENCIAS

- Baca-Mejía, W. R. y Parada, J. J. (2014). Globalization, territory and institutions: The case of Barranquilla, Colombia, 1990-2010. *Economía y Región*, 8(1), 31-57.
- Bacon, J. (2012). *The art of community: Building the new age of participation*. Sebastopol, CA: O'Reilly Media.
- Benner, C. (2003). Learning communities in a learning region: The soft infrastructure of cross-firm learning networks in Silicon Valley. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 35(10), 1809-1830.
- Bush, P. D. (1987). The theory of institutional change. *Journal of Economic Issues*, 21(3), 1075-1116.
- Buss, A., Ebeid, A. y Headd, M. (2014). Innovating through public technology: Taking data democratization to the next level in Philadelphia. En A. Shark, S. Toporkoff, y S. Lévy, *Smarter Cities for a bright sustainable future: A global perspective*. Alexandria, VA: Public Technology Institute.
- Caragliu A., Del Bo C. y Nijkamp, P. (2009), *Smart cities in Europe*. Ponencia presentada en Third Central European Conference in Regional Science. Recuperado de <https://bit.ly/2sPz1vB>
- Coe, A., Paquet, G. y Roy, J. (2001). E-governance and smart communities a social learning challenge. *Social Science Computer Review*, 19(1), 80-93.
- Constitución Política de Colombia 1991. Recuperado de <https://bit.ly/1kOHRxf>
- Cooke, P., Uranga, M. G. y Etxebarria, G. (1997). Regional innovation systems: Institutional and organizational dimensions. *Research Policy*, 26(4-5), 475-491.



- Cooke, P. N., Heidenreich, M. y Braczyk, H. J. (eds.) (2004). *Regional Innovation Systems: The role of governance in a globalized world*. UCL Press.
- Contaduría General de la Nacional (s. f.). Categorización de departamentos, distritos y municipios. Recuperado de <https://bit.ly/1naWNXN>
- Da Cunha, I. V. y Selada, C. (2007). *Creative urban regeneration: The case of innovation hubs*. Ponencia presentada en IET International Conference on Intelligent Environments, Ulm, Alemania.
- Delamaza, G. y Thayer, L. E. (2016). Percepciones políticas y prácticas de participación como instrumento para la gobernanza de los territorios. *EURE*, 42(127), 137-158.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2011). *Encuesta de cultura política*. Recuperado de <https://bit.ly/2JtA63r>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2015a). *Encuesta sobre ambiente y desempeño institucional nacional 2015*. Recuperado de <https://bit.ly/2sGprM9>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2015b). *Indicadores básicos de tenencia y uso de tecnologías de la información y comunicación - TIC en hogares y personas de 5 y más años de edad 2014*. Recuperado de <https://bit.ly/2xO9k4a>
- Department for Business, Innovation & Skills (2013, octubre 9). *Smart cities: Background paper*. Recuperado de <https://bit.ly/2HsJt1i>
- Eger, J. (1997). Cyberspace and cyberplace: Building the smart communities of tomorrow. *San Diego Union-Tribune*, 26.
- Eriksson, M., Niitamo, V.-P. y Kulkki, S. (2005). *State-of-the-art in utilizing living labs approach to user-centric ICT innovation: A European approach*. Recuperado de <https://bit.ly/2xZZZ19>
- Esteban, M., Rodríguez, A. y Altuzarra, A. (2006). *Territorios inteligentes, ciudades creativas: las claves del debate actual*. Ponencia presentada en XXXII Reunión de Estudios Regionales: Desarrollo de regiones y eurorregiones. El desafío del cambio rural, Ourense, España.
- Florida, R. (1995). Toward the learning region. *Futures*, 27(5), 527-536.
- Florida, R. (2002). The economic geography of talent. *Annals of the Association of American Geographers*, 92(4), 743-755.
- Financiera de Desarrollo Territorial (2014). *Diamante Caribe y Santanderes*. Bogotá: Financiera de Desarrollo Territorial S. A. Recuperado de <https://bit.ly/2sM53sZ>

- Foster, J. F. (1981). The theory of institutional adjustment. *Journal of Economic Issues*, 15(4), 923-928.
- Fundación Telefónica (2011). *Smart cities: un primer paso hacia el internet de las cosas*. Madrid: Fundación Telefónica. Recuperado de <https://bit.ly/2l0SCFp>
- Geoffrey, M. H. y Hodgson, R. (2006). What are institutions? *Journal of Economic*, 40(1), 1-25.
- Giffinger, R., Fertner, C., Kramar, H., Kalasek, R., Pichler-Milanovic, N. y Meijers, E. (2007). *Smart cities - Ranking of European Medium-sized Cities*. Viena: University of Technology. Recuperado de <https://bit.ly/2sM2AyV>
- Hague, R., Harrop, M. y McCormick, J. (2007). *Comparative government and politics: An introduction*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Harrison, C., Eckman, B., Hamilton, R., Hartswick, P., Kalagnanam, J., Paraszczak, J. y Williams, P. (2010). Foundations for smarter cities. *IBM Journal of Research and Development*, 54(4), 1-16.
- Hodgson, G. M. (2005). Knowledge at work: Some neoliberal anachronisms. *Review of Social Economy*, 63(4), 547-565.
- Hoz Bohórquez, G. A. de la (2013). *Comportamiento del homicidio, Colombia, 2013*. Recuperado de <https://bit.ly/2HCY6z1>
- IESE Business School (2012). *Indicador de la Sociedad de la Información (ISI)*. Recuperado de http://www.everis.com/spain/wcrepositoryfiles/cela_4_trim_es.pdf
- Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (2014). *Resultados 2013-2014*. Recuperado de <https://bit.ly/2JAbypc>
- Jensen, M. C. (2008). Non-rational behavior, value conflicts, stakeholder theory, and firm behavior. *Business Ethics Quarterly*, 18(2), 167-171.
- Komninos, N. (2006). *The architecture of intelligent cities*. Ponencia presentada en 2nd IET International Conference on Intelligent Environments, Atenas, Grecia.
- Komninos, N. (2008). *Intelligent cities and globalization of innovation networks*. Nueva York: Routledge.
- Komninos, N. (2015). *The age of intelligent cities*. Nueva York: Routledge.
- Kourtit, K. y Nijkamp, P. (2012). Smart cities in the innovation age. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 25(2), 93-95.
- Kourtit, K., Nijkamp, P. y Arribas, D. (2012). Smart cities in perspective: A comparative European study by means of self-organizing maps. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 25(2), 229-246.

- Kunzmann, K. R. (2014). Smart cities: A new paradigm of urban development. *Crios*, 4(1), 9-20.
- La Porte, T. M., Demchak, C. C. y Friis, C. (2001). Webbing governance: Global trends across national-level public agencies. *Communications of the ACM*, 44(1), 63-67.
- Ley 617/2000, de 6 de octubre, por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
- Lombardi, P., Giordano, S., Farouh, H. y Yousef, W. (2012). Modelling the smart city performance. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 25(2), 137149.
- McDonough, T. (2011). Social Structures of Accumulation: A “Punctuated” View of Embeddedness. *American Journal of Economics and Sociology*, 70(5), 1234-1247.
- Ministerio de las Tecnologías de Información y Comunicaciones (2014). *Informe trimestral de las TIC por departamento 1T - 2014*. Recuperado de <https://bit.ly/2JuNNmN>
- Morgan, K. (2007). The learning region: Institutions, innovation and regional renewal. *Regional studies*, 41(S1), S147-S159.
- Mulgan, G., Tucker, S., Ali, R. y Sanders, B. (2007). *Social innovation: What it is, why it matters and how it can be accelerated*. Londres: Young Foundation and Basingstoke Press.
- Nam, T. y Pardo, T. A. (2011a). *Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions*. Ponencia presentada en Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times, College Park, Maryland, USA.
- Nam, T. y Pardo, T. A. (2011b). *Smart city as urban innovation: Focusing on management, policy, and context*. Ponencia presentada en Proceedings of the 5th international conference on theory and practice of electronic governance, Tallinn, Estonia.
- Nasri, G. (2013, mayo 16). *Power to the people: How data democratization is enabling consumers and businesses to make more informed decisions*. Recuperado de <https://bit.ly/2sUWtaJ>
- Parada, J. (2017). Social Innovation for “Smart” Territories: Fiction or Reality? *Problemas del Desarrollo*, 48(190). Recuperado de <https://bit.ly/2sM8HTH>



- Parada, J. J., Baca Mejía, W. R. y Gómez Ponce, L. (2015). *Informe sobre el análisis del subsistema social del territorio diamante*. Barranquilla: Universidad del Norte.
- Policía Nacional (2015). Tasa de homicidio por cada cien mil habitantes por unidad de policía (departamentos y áreas metropolitanas) en 2010 y 2013. Recuperado de <https://bit.ly/2IrEqjs>
- Porter, M. E. (2000). Location, competition, and economic development: Local clusters in a global economy. *Economic Development Quarterly*, 14(1), 15-34.
- Red de Ciudades Cómo Vamos. Informes por Ciudades RCCCv. Recuperado de <https://bit.ly/1GRTC0y>
- Registraduría Nacional del Estado Civil (2011). *Las elecciones de autoridades locales fueron las más votadas en la historia de Colombia*. Recuperado de <https://bit.ly/2sM7egf>
- Rendición colectiva de cuentas 2011. Recuperado de <https://bit.ly/2LDYTIT>
- Rodríguez-Pose, A. (2013). Do institutions matter for regional development? *Regional Studies*, 47(7), 1034-1047.
- San Diego State University. Center for International Communications. (1997). *Smart communities' guidebook: How California's communities can thrive in the digital age*. Sacramento, CA: California Dept. of Transportation.
- Schaffers, H., Komninos, N., Pallot, M., Trousse, B., Nilsson, M. y Oliveira, A. (2011). Smart cities and the future internet: Towards cooperation frameworks for open innovation. En J. Domingue, A. Galis, A. Gavras, T. Zahariadis, D. Lambert, F. Cleary, ... y H. Schaffers (eds.), *The future internet assembly* (pp. 431-446). Berlín: Springer.
- Shapiro, J. M. (2006). Smart cities: Quality of life, productivity, and the growth effects of human capital. *The Review of Economics and Statistics*, 88(2), 324-335.
- Storper, M. y Scott, A. J. (2009). Rethinking human capital, creativity and urban growth. *Journal of Economic Geography*, 9(2), 147-167.
- Tallman, S., Jenkins, M., Henry, N. y Pinch, S. (2004). Knowledge, clusters, and competitive advantage. *Academy of Management Review*, 29(2), 258-271.
- Universidad Externado de Colombia (2015). *Guía de territorios y ciudades inteligentes*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Varela-Álvarez, E. J. (2011). La gobernanza en la obra de Joan Prats. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 1, 1-16.
- Veblen, T. (1909). The limitations of marginal utility. *Journal of Political Economy*, 17(9), 620-636.



- Veblen, T. (2017[1919]). *The place of science in modern civilization*. Nueva York: Hueb- bach.
- Vega, J., Britton, E. y Negrette, I. (2016). *Modelo de territorio inteligente del Diamante Caribe y Santanderes*. Barranquilla: Universidad del Norte.
- Vegara Gómez, A. y Rivas Sanz, J. L. de las (2004). *Territorios inteligentes: nuevos hori- zontes del urbanismo*. Alcobendas (Madrid): Fundación Metrópoli.
- Veludo, R. (2003). *Intelligent territory: Contributions for a new planning paradigm*. Po- nencia presentada en 39th ISOCaRP Congress, Lisboa, Portugal.
- Voigt, S. (2013). How (not) to measure institutions. *Journal of Institutional Economics*, 9(1), 1-26.
- Weiss, T. G. (2000). Governance, good governance and global governance: Concep- tual and actual challenges. *Third World Quarterly*, 21(5), 795-814.
- Wong, W. y Welch, E. (2004). Does e-government promote accountability? A com- parative analysis of website openness and government accountability. *Governance*, 17(2), 275-297.



ANEXOS

Anexo A. Encuesta social personal

Proyecto Diamante Caribe y Santanderes

Componente de gobernanza e instituciones

Nombre:

Institución:

Fecha:

1. ¿Conoce usted alguna organización diferente del Gobierno departamental o municipal (por ejemplo, sindicatos, ONG, organizaciones religiosas, organizaciones deportivas, culturales, ambientalistas, feministas, jóvenes, indígenas, negritudes, fundaciones sin ánimo de lucro, etc.) que se dedique a tratar temas relacionados con el desarrollo de su departamento y/o ciudad capital)?

Sí..... No.....

Si su respuesta fue Sí, ¿cree usted que los temas a los que se dedica contribuyen al desarrollo social del departamento?

Sí..... ¿Cómo?

.....

.

No..... ¿Por qué?

.....





2. ¿Qué relaciones existen, si ese es el caso, entre las organizaciones no gubernamentales señaladas por usted y el Gobierno departamental?

.....
.....
.....

3. ¿Cuáles son las tres fortalezas más importantes de esas organizaciones señaladas atrás?

.....
.....
.....

4. ¿Cuáles son las tres debilidades de las organizaciones no gubernamentales que usted ha identificado?

.....
.....
.....

5. En una escala del 1 al 5 donde 1 es la calificación más baja y 5 es la calificación más alta, ¿cómo califica usted la gestión de las organizaciones no gubernamentales dentro del gobierno departamental?

.....
.....
.....

6. ¿Conoce usted si existe o no cooperación internacional de las organizaciones no gubernamentales señaladas que se encuentran dentro de su departamento?

Sí..... No.....

7. ¿Considera usted que existen o no mecanismos de participación y concertación dentro del departamento?

Sí..... ¿Cuáles?

.....

No..... ¿Por qué?

.....





8. En una escala del 1 al 5 donde 1 representa la menor visibilidad y 5 la mayor visibilidad, ¿cuál de estos mecanismos de participación considera usted visible?

Veedurías ciudadanas	1	2	3	4	5
Audiencias y consultas públicas	1	2	3	4	5
Comités sectoriales (educación, salud, medio ambiente, cultura)	1	2	3	4	5
Comités poblacionales (desarrollo rural, juventud)	1	2	3	4	5

9. ¿Conoce el plan de desarrollo de su departamento?

Sí..... No.....


¿Considera usted que este plan ha contribuido a resolver los problemas fundamentales de su departamento?

Mucho..... Algo..... Nada.....





Esta obra se editó en Barranquilla por
Editorial Universidad del Norte en julio de 2018.
Se compuso en Garamond 3 LT Std y Formata.



Esta obra es resultado del proyecto de investigación “Diamante Caribe y Santanderes: análisis de los factores clave de competitividad para la construcción de un modelo de Territorio Inteligente en la región Caribe y Santanderes de Colombia”, financiado por el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías - departamentos de la región Caribe y Santanderes. En términos generales, el proyecto contemplaba dos grandes fases: la primera estaba orientada a la realización de un proceso de investigación territorial con miras a la identificación de los componentes de excelencia del territorio, y la definición de un modelo de territorio inteligente para la región. La segunda fase consistía en la operacionalización de dicho modelo mediante la formulación de proyectos estratégicos que contribuyeran a la transformación del territorio. Esta obra presenta parte de los resultados de la primera fase, en particular, lo relacionado con el análisis del componente de instituciones y gobernanza.