

**LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS  
EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA:  
UN ANÁLISIS POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE ACTORES  
SOCIALES**

**Pedro Fernando Delgado Jaimes**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA  
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
BUCARAMANGA  
2015**

**LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS  
EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA:  
UN ANÁLISIS POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE ACTORES  
SOCIALES**

**Pedro Fernando Delgado Jaimes**

**Economista**

**Director:**

**ESTHER PARRA RAMÍREZ**

**Doctora en Ciencia Política Universidad de Barcelona**

**Magister en Estudios Políticos Universidad Javeriana**

**Historiadora Universidad Industrial de Santander**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA  
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS**

## BUCARAMANGA

### Tabla de contenido

<b>1 LA POLÍTICA PÚBLICA Y LA GOBERNANZA .....</b>	<b>156</b>
<b>1.1. LA ACCIÓN PÚBLICA COORDINADA, INCLUSIVA Y CONFIABLE: UN PASO A LA GOBERNANZA .....</b>	<b>167</b>
<b>1.1.1. GOBERNANZA Y COORDINACIÓN ESTATAL.....</b>	<b>178</b>
<b>1.1.2. GOBERNANZA Y BUEN GOBIERNO .....</b>	<b>213</b>
<b>1.1.3. LA GOBERNANZA PARA LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES 234</b>	<b>234</b>
<b>1.1.4. LOS ACTORES SOCIALES EN LA GOBERNANZA .....</b>	<b>279</b>
<b>1.2 EL MARCO DEL ANÁLISIS INSTITUCIONAL EN LAS ACCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA .....</b>	<b>302</b>
<b>1.2.1 EL ANÁLISIS POLÍTICO-INSTITUCIONAL: DOS DIMENSIONES PARA EL ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA EN LA POLÍTICA PÚBLICA.....</b>	<b>38</b>
<b>1.2.1.1 EL COMPONENTE POLÍTICO.....</b>	<b>40</b>
<b>1.2.1.1.1 ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE LOS ACTORES.....</b>	<b>40</b>
<b>1.2.1.1.2 LA CAPACIDAD POLÍTICA DE LOS ACTORES.....</b>	<b>42</b>
<b>1.2.1.1.3 CONFIANZA.....</b>	<b>43</b>
<b>1.2.1.1.4 PARTICIPACIÓN.....</b>	<b>44</b>
<b>1.2.1.1.5 EL COMPONENTE INSTITUCIONAL.....</b>	<b>45</b>

<b>2 LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS Y SU APLICABILIDAD EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA AMB.....</b>	<b>457</b>
<b>2.1 LA POLÍTICA PÚBLICA PARA EL MEJORAMIENTO PRODUCTIVO Y LA GENERACIÓN DE INGRESOS.....</b>	<b>48</b>
<b>2.2 ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO, LA COMPETITIVIDAD Y EL MEJORAMIENTO TECNOLÓGICO.....</b>	<b>50</b>
<b>2.2.1 MARCOS NORMATIVOS PARA EL EMPLEO Y LA FORMALIZACIÓN.....</b>	<b>53</b>
<b>2.3 LOS LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS.....</b>	<b>60</b>
<b>2.4 LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA.....</b>	<b>65</b>
<b>2.4.1 ESTRATEGIAS DE GENERACIÓN DE INGRESOS EN LOS MUNICIPIOS DEL AMB.....</b>	<b>70</b>
<b>3 EL NIVEL DE PERCEPCIÓN SOCIAL SOBRE LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS EN EL AMB.....</b>	<b>82</b>
<b>3.1 PERCEPCIÓN CIUDADANA SOBRE LA POLÍTICA PÚBLICA.....</b>	<b>82</b>
<b>3.1.1 EL COMPONENTE POLÍTICO.....</b>	<b>86</b>
<b>3.1.1.1 ARTICULACIÓN.....</b>	<b>87</b>
<b>3.1.1.1.1 ARTICULACIÓN VERTICAL.....</b>	<b>87</b>
<b>3.1.1.1.2 ARTICULACIÓN HORIZONTAL.....</b>	<b>88</b>
<b>3.1.1.1.3 ARTICULACIÓN SECTORIAL Y DEL TERRITORIO-SECTOR.....</b>	<b>88</b>
<b>3.1.1.2 CAPACIDAD POLÍTICA.....</b>	<b>91</b>
<b>3.1.1.3 CONFIANZA.....</b>	<b>94</b>

	5
<b>3.1.1.4 PARTICIPACIÓN.....</b>	<b>95</b>
<b>3.1.2 COMPONENTE INSTITUCIONAL.....</b>	<b>99</b>
<b>3.1.3 CONOCIMIENTO.....</b>	<b>99</b>
<b>3.1.4 PARTICULARIDADES DEL MODELO.....</b>	<b>101</b>
<b>4 COMENTARIOS FINALES.....</b>	<b>103</b>
<b>LISTA DE REFERENCIAS .....</b>	<b>114</b>

## Tabla de Figuras

<b>FIGURA 1. LOS ACTORES SOCIALES EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS DEL AMB.....</b>	<b>71</b>
---	-----------

## Tabla de Tablas

<b>TABLA 1. ESTRATEGIAS DE GENERACIÓN DE INGRESOS EN LOS MUNICIPIOS DEL AMB.....</b>	<b>79</b>
<b>TABLA 2. ACTORES SOCIALES ENCUESTADOS .....</b>	<b>84</b>

## Tabla de Gráficos

<b>GRÁFICO 1. VARIACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y LA DESIGUALDAD EN COLOMBIA 2000 – 2014.....</b>	<b>49</b>
<b>GRÁFICO 2. TASA DE INCIDENCIA DE LA POBREZA EN TRECE ÁREAS METROPOLITANAS 2002 – 2013.....</b>	<b>65</b>
<b>GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DEL COEFICIENTE DE GINI EN TRECE ÁREAS METROPOLITANAS 2002 – 2013.....</b>	<b>66</b>
<b>GRÁFICO 4. CAUSAS DE LA EFECTIVIDAD DE LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS EN EL AMB.....</b>	<b>86</b>
<b>GRÁFICO 5. CAUSAS DEL ALCANCE DE LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS EN EL AMB.....</b>	<b>87</b>
<b>GRÁFICO 6. CAUSAS DE LA CONFIABILIDAD SOCIAL EN LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS EN EL AMB.....</b>	<b>87</b>
<b>GRÁFICO 7. LA GESTIÓN EN RED DE LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS DEL AMB.....</b>	<b>89</b>

## **Tabla de Anexos**

<b>ANEXO 1. ACERCA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>119</b>
<b>ANEXO 2. ANTECEDENTES.....</b>	<b>124</b>
<b>ANEXO 3. METODOLOGÍA.....</b>	<b>142</b>
<b>ANEXO 4. INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN.....</b>	<b>146</b>

## **Introducción**

El estudio sobre las condiciones de vida de una sociedad está influenciado por distintas visiones y esquemas conceptuales que van desde lo material hasta visiones más amplias que se relacionan con el desarrollo humano. A partir de la percepción adoptada se diseñarán e implementarán distintas estrategias de acción para la solución de las problemáticas, estrategias que van desde políticas asistencialistas hasta acciones que promueven el desarrollo integral y multidimensional.

En este orden de ideas, es necesario revisar en qué medida la sociedad percibe sus problemáticas y como a partir de ellas se elaboran planes y políticas para mejorar las condiciones de vida de la población. Independientemente de cual sea la percepción es necesario reconocer que una de las estrategias más implementadas es la de generación de ingresos que aunque no es la única herramienta que permite a las personas mejorar sus condiciones de vida, si es un elemento fundamental, pues cuando las personas obtienen recursos económicos y financieros pueden tener la posibilidad de satisfacer sus principales demandas.

Hay que decir que no por ello se está aceptando que baste solo la generación de ingresos a las familias pues para avanzar en su desarrollo y sostenimiento también hay que fortalecer sus capacidades, talentos y destrezas, además de potenciar sus opciones y brindarles las alternativas para que puedan conseguir el tipo de vida que pretenden.

En este sentido, el gobierno nacional decidió establecer la Política de Generación de Ingresos PGI como una de las herramientas más importantes para mejorar el bienestar de la población, especialmente el de aquella que se encuentra en condiciones de

vulnerabilidad. Para ello decidió apostarle a “incrementar el potencial productivo de la población desarrollando sus capacidades y creando oportunidades para que puedan acceder y acumular activos y, en el mediano y largo plazo, alcanzar la estabilización socioeconómica”. (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2009, p.13)

Con la PGI se establecieron distintos lineamientos, la utilización de diversos instrumentos y la conformación de una institucionalidad pertinente para brindar a la población las herramientas para enfrentar sus problemas y para que además de satisfacer las necesidades se puedan sostener en el tiempo sus avances y progresos en materia de bienestar.

A través de las políticas de transformación productiva, de productividad y competitividad, la de ciencia, tecnología innovación y desarrollo, además de las estrategias para generación de empleo, el plan de estímulo a la productividad y el empleo PIPE, el fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Planeación y de la estrategia UNIDOS, el gobierno pretende crear las condiciones necesarias para aportar al bienestar de la población.

Esta tarea se desarrolla principalmente desde el gobierno nacional central aunque se espera que los territorios la implementen en la medida que la requieran, para que respondan desde su contexto particular a las necesidades de la población en este tema. Dentro de este contexto aunque cada región o municipio determina la mejor forma de establecer las acciones al respecto, se espera que estas estén coordinadas con los lineamientos del gobierno nacional y con ello la política pública tenga el alcance y la efectividad requerida.

En este sentido, si las regiones se organizan y articulan con los distintos niveles del gobierno a nivel local, metropolitano, departamental, regional y nacional se podrá evitar la duplicidad de esfuerzos, se mejorará la eficiencia de los recursos invertidos, al mismo tiempo que se podrán coordinar los esfuerzos, recursos e intereses de los distintos actores sociales para conformar redes de trabajo mancomunado que permitan alcanzar tanto las metas individuales como las colectivas.

Teniendo en cuenta lo dicho anteriormente, se hace necesario revisar como se ha desarrollado la Política de Generación de Ingresos en el Área Metropolitana de Bucaramanga, con el fin de determinar como están interactuando los actores público, privado, no gubernamental y comunitario en el diseño, implementación y seguimiento de esta política pública .

Por tal motivo, se pretende revisar en qué medida están articulándose los esfuerzos y las acciones realizadas, indagar sobre el grado de participación de los actores y examinar la confianza existente entre los mismos para la creación de las estrategias que van a permitir a la población generar el nivel del ingreso necesario para aumentar su potencial productivo, fortalecer sus capacidades y con ello resolver sus requerimientos.

Este análisis se desarrollará de la siguiente forma: en primer lugar se utilizará el marco teórico que brinda la teoría de la gobernanza y del análisis político institucional para definir en qué forma se evaluarán las estrategias de generación de ingresos implementadas, seguidamente se revisarán los lineamientos del gobierno nacional al respecto y la forma en que las administraciones públicas de los 4 municipios desarrollan su labor. En tercera medida se plantearán los resultados de la encuesta realizada a los actores locales sobre el

tema, para en última instancia establecer el grado de articulación, participación y confianza existente entre quienes intervienen en las estrategias de generación de ingresos en el territorio del AMB.

Los anexos 1 y 2 dan cuenta de la relevancia del análisis de las políticas públicas y de los antecedentes en torno al tema de la articulación entre los actores, de la conformación de redes estructuradas para la participación, de la conformación de marcos para el seguimiento y evaluación de la ciudadanía. Estos temas en definitiva muestran el camino que se ha emprendido a nivel teórico-práctico para que la ejecución de las políticas públicas alcancen resultados favorables y pertinentes a todos los actores y con ello se genere un buen nivel de gobernanza en la sociedad.

Para el análisis del tema se empleó la metodología de investigación cualitativa donde se destacan 4 fases del proceso: preparatoria, trabajo de campo, analítica y la informativa. Específicamente se utilizó el método de investigación social cualitativa y se siguió una misma línea de indagación de un trabajo previo referente donde hay un conocimiento y un marco de referencia que guía la investigación sobre una misma línea de indagación como lo muestra Briones (1996), en este caso en el tema de generación de ingreso.

En el Anexo # 3 sobre metodología se especifica que la investigación empleó el marco de la investigación cualitativa a través del uso la técnica de mapeo de actores y de la realización de una entrevista de percepción a expertos o personas calificadas por su relación con el tema o por la labor que realizan. Con el primer elemento se logró identificar los principales actores que pudiesen tener incidencia en el tema para el territorio y con el

segundo se recogió la sensación de cada uno de los expertos en lo concerniente a la articulación, la confianza y la participación que hay en el diseño, implementación y seguimiento de la Política de Generación de Ingresos PGI en el AMB.

En este último aspecto, se realizó una entrevista a 12 expertos del tema para explorar el nivel de conocimientos sobre la política de Generación de Ingresos del AMB, expertos que respondieron un cuestionario de alrededor de 40 preguntas la mayoría de ellas de selección múltiple y algunas de ellas abiertas, tal como se puede ver en el Anexo #4 donde se muestra el instrumento de recolección de la información.

Con ello se identificarán los elementos que han influido en el éxito o fracaso de estas acciones para destacar los aspectos que debiesen mantenerse y /o fortalecerse, así como los ajustes que pudiesen realizarse para que dichas estrategias aporten al mejoramiento de las condiciones de vida en el territorio. La importancia de este estudio radica en identificar el aporte de los actores e instituciones involucradas en las estrategias para la solución de las demandas sociales al respecto en el AMB.

El objetivo de este trabajo más que evaluar la política es establecer a qué intereses responde la política pública de generación de ingresos y la forma cómo esta se lleva a cabo y con ello determinar que deben hacer los actores en el territorio para que las acciones implementadas permitan a la población alcanzar el tipo de vida que quieren, pueden y esperan conseguir.

## **1 La política pública y la gobernanza**

La globalización ha sido un fenómeno complejo que modificó los patrones de comportamiento de los individuos, las formas de producir y proveer los bienes y servicios, y las interrelaciones que se dan a nivel político y cultural en la sociedad. Se puede afirmar que la globalización es “un hecho concreto que está cambiando por completo las estrategias económicas de todas las naciones, redefiniendo las relaciones internacionales y creando nuevos y poderosos patrones culturales (Brasset y Mateus, 2002, p.66).

En este escenario, “los gobiernos elegidos democráticamente no poseen las capacidades requeridas en materia legal, fiscal, administrativa, de diseño de políticas, de autoridad política para dirigir efectivamente sus sociedades más cuando enfrentan fenómenos como la pobreza , la desigualdad y la seguridad pública” (Aguilar, 2007)

Lo dicho anteriormente obliga a que las administraciones públicas deban enfrentar esta realidad que, como plantea Aguilar, ha provocado que las actividades de sectores económicos nacionales clave, articulados con las cadenas de valor internacionales, se hayan independizado bastante de los sistemas de regulación de las instituciones estatales, las cuales hasta la fecha son instituciones territoriales y de alcance territorial. A partir de allí, se genera un problema mayor para las administraciones públicas, que deben ajustar sus acciones a las reformas estructurales de carácter político, económico y social, pues el estado pierde la soberanía y con ello la capacidad directiva para incidir en la solución de los problemas sociales.

### **1.1. La acción pública coordinada, inclusiva y confiable: un paso a la gobernanza**

Los gobiernos tienen como una de sus funciones principales actuar en la solución de las demandas sociales, cada vez mayores y más complejas, a través de la política pública y para ello tiene a disposición una serie de instrumentos con los cuales el pretende incidir en las acciones implementadas por los distintos agentes para que alcancen los objetivos individuales y los que conciernen a la mayoría de la población.

En esta dinámica, los gobiernos centran su atención en las demandas sociales para tratar de definir estrategias oportunas y acertadas a cada uno de los fenómenos o problemáticas que deben enfrentar. Por ende, se deben elegir y priorizar las estrategias de solución que mayor impacto puedan tener sobre el bienestar de la población, dependiendo de la importancia que tenga cada fenómeno a enfrentar para la sociedad que se gobierna.

Por tal motivo, el estado a fin de garantizar el bienestar, cumplir el rol de coordinador, y ejercer su acción de gobernanza, debe revisar en qué medida las acciones que se establecen y los resultados alcanzados son o intentan ser coherentes con las necesidades, capacidades y potencialidades de la población en la que se llevan a cabo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En este sentido se plantea el enfoque de Política Pública como se muestra en **Anexo 1 Acerca de las políticas públicas**

### **1.1.1. Gobernanza y coordinación estatal.**

El concepto de gobernanza representa el procedimiento por medio del cual se lleva a cabo la toma de decisiones y la técnica con la cual dichas decisiones serán o no puestas en práctica (Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico CESPAP, sf, p.1). Bajo este concepto se analiza el proceso de toma de decisiones y el medio por el cual serán o no llevadas a cabo. Para el caso específico de la política de generación de ingresos es necesario destacar que este enfoque se enfoca en los actores, tanto formales como informales, su nivel de compromiso en el proceso de toma de decisiones y en su instauración, así como, en la creación de estructuras formales e informales, para ejecutar o no las decisiones que hayan sido tomadas.

Según la CESPAP, los actores están sometidos al nivel del gobierno del que se esté hablando, pero también el gobierno mismo es un actor dentro de la gobernanza. Por ejemplo “en las zonas rurales los actores incluyen los propietarios de las tierras, las asociaciones campesinas, las cooperativas, las ONG’s, los institutos de investigación, las iglesias, la Fuerza Pública (Ejército o Policía)” (p.1). A nivel nacional, fuera de los actores ya citados, se tienen como actores los medios de comunicación, los grupos de interés como los gremios, las corporaciones internacionales, entre otros. A excepción del gobierno y la Fuerza Pública (Ejército o Policía), todos los demás actores se clasifican dentro de la sociedad civil.

En nuestro país se encuentran actores que corresponden a grupos organizados al margen de la ley, ya sean guerrillas o grupos paramilitares, los cuales y debido al miedo

que llegan a producir entre la sociedad, ejercen de cierto modo influencia en el proceso de la toma de decisiones, este fenómeno se da especialmente en las zonas rurales del país. Por otro lado, en las ciudades, grupos pertenecientes al crimen organizado (mafias) ejercen también una gran influencia dentro de este proceso. De manera tal que el proceso de toma de decisiones informal está en muchas ocasiones íntimamente ligado al resultado de haber practicado la corrupción o las amenazas.

En algunos contextos, la gobernanza es simplemente la acción o el ejercicio del gobierno dentro de una región (Loyo,2002, p.9), para otros es entendida desde el territorio como un nuevo arte de gobernarlos, cuyo objeto es la capacidad de organización y acción de la sociedad, su medio es la gestión relacional o de redes, y su finalidad es el desarrollo humano como lo afirma el Movimiento Intercontinental de ciudades y regiones para la promoción de la gobernanza democrática territorial, AERYC (como se citó en Pineda, 2007). Existe una visión más amplia, multidimensional y relacional como la que planeta Camou quien entiende la gobernanza como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” Camou (2001, p.36)

Otra de las definiciones se encuentra en el terreno de la gobernabilidad democrática, donde se percibe como la capacidad técnica que posee el Estado para dar respuesta a las demandas sociales y económicas con eficiencia y transparencia (Campero, 2002, p.2). Por otro lado, Le Gallls (1995) quien habla de gobernanza urbana hace alusión a la existencia de una mayor variedad en la organización de servicios, una mayor flexibilidad, una mayor

diversidad de actores e inclusive un cambio en las formas de democracia local, lo que permite tener más en cuenta al ciudadano y al consumidor (citado por Stren, 2000, p.36).

Esta última propuesta se acerca a la idea que sustenta la distinción entre la dimensión normativa y la dimensión analítica de la gobernanza. La primera se refiere al “deber ser” y la segunda, a una “nueva manera de abordar la política alejada de las percepciones clásicas fuertemente centradas sobre el análisis político y jurídico del Estado” (Balbis, 2001, p.24). Balbis manifiesta enfáticamente la necesidad de considerar que el Estado no es el único, ni el principal actor del desarrollo, ya que a su lado se halla el mercado y la llamada sociedad civil, el primero se encuentra representado por la empresa, instituciones e individuos, consumidores y productores, y la sociedad alberga las ONG’s, las cooperativas, las mutualidades, los sindicatos y las organizaciones de base comunitaria, las fundaciones, los clubes sociales y deportivos, entre otros.

En relación con el concepto Aguilar (2001) distingue entre su significado descriptivo y su sentido normativo. En su aspecto descriptivo, el concepto hace referencia a una serie de transformaciones que se han llevado a cabo desde finales del siglo XX, referente a las relaciones entre el gobierno y la sociedad en muchos Estados para poder restaurar la meta y la capacidad de dirección de la sociedad, y en su sentido normativo se relaciona con la mayor capacidad de decisión e influencia adquirida por los actores no gubernamentales (léase de distinto carácter al gobierno) en la esfera de decisión pública, participación generada por las diversas formas de interacción surgidas del gobierno con las organizaciones privadas y sociales.

Para este autor, la gobernanza pública se entiende como el proceso de gobierno por el cual la sociedad, no solo el Estado, se dirige, gobierna y gestiona a sí misma. Un proceso donde los actores: el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos; interactúan para definir, acordar y decidir sus principios y objetivos de vida en común, además de las formas de organización, los recursos y las actividades que se consideran necesarias y conducentes para realizar los objetivos y principios decididos de interés general (Aguilar, 2014).

Puede agregarse que la coordinación que se obtiene a través de la gobernanza asigna sentido a la dirección y a la actividad colectiva de la sociedad. Esa dirección surge como un proceso definido por el contexto social, sus instituciones, su estructura y el conocimiento que se tiene de la realidad, de sus normas, valores, tradiciones y de la forma en que estas inciden en la estructura social.

Bajo estos lineamientos, se considera que la principal característica de la gobernanza es el esfuerzo por presentar la idea de que la dirección de la sociedad traspasa la acción meramente gubernamental, dado que los gobiernos para restaurar la posibilidad de que sus sociedades no decayeran y pudieran lograr sus propósitos en el campo económico y social, tuvieron que incorporar en el análisis y ejercicio a los agentes económicos y sociales independientes, cuyas acciones no están apegadas a lógicas políticas.

En este orden de ideas, Aguilar hace alusión al hecho de que varias políticas sociales y servicios públicos se han empezado a ejecutar por medio de formas que ya no son únicamente gubernamentales o burocráticas, sino que integran mecanismos de mercado y

de participación de la sociedad. Así mismo, se incorporan formas de asociación y cooperación entre el sector público, el sector privado y el social a fin de combatir problemas sociales permanentes o habituales para producir los resultados futuros deseados.

A mediados de la década de los noventa se empezó a utilizar por la ONU el concepto de gobernanza en sentido descriptivo. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), definió la gobernanza como: “El ejercicio de autoridad política, económica y administrativa para manejar los asuntos de la nación”. Según la entidad, la gobernanza implica un complejo de mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1997, p.9).

Bajo este significado se introducen tres importantes dominios de la misma que ayudan a lograr o conseguir un desarrollo humano sostenible y perdurable. Estos dominios son: el dominio del Estado (instituciones políticas y gubernamentales); el dominio de la sociedad civil y el dominio del sector privado. La idea central es que la gobernanza traspasa al Estado, y pasa a incorporar a las organizaciones de la sociedad civil y al sector privado para que se incluyan como protagonistas en el logro de objetivos comunes y así contribuyan al desarrollo humano sustentable y duradero.

### **1.1.2. Gobernanza y buen gobierno**

A partir de la noción planteada por el PNUD, la Organización de las Naciones Unidas ONU sostiene que la buena gobernanza fomenta la equidad, la participación, el

pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el estado de derecho, para que este último sea efectivo, eficiente y duradero (ONU, 2015). Así, la gobernanza democrática promueve el desarrollo, dedicando su energía a intervenir en tareas como la erradicación de la pobreza, la igualdad entre géneros y el suministro de los medios de subsistencia sostenibles. Esta forma de gobernanza garantiza que la sociedad civil ejerza un papel activo al fijar prioridades y dar a conocer las necesidades de los sectores más vulnerables de la sociedad. De modo tal, que la gobernanza se considera “buena” y “democrática” en la medida en que las instituciones y procesos de cada país sean transparentes.

Teniendo en cuenta estos elementos, podría decirse que son claros y transparentes cuando existe confianza entre quienes participan generando las conexiones necesarias. Estas conexiones están definidas por pautas establecidas y reconocidas que permiten a los individuos, entre sí y con el sistema, tener cierto grado de creencia en las acciones que desempeña cada autor tal y como lo sostiene el marco del análisis político-institucional del cual se profundizará más adelante.

De igual modo, en el entorno académico se encuentran definiciones que aluden al mismo sentido. Al respecto Kooiman (2003) sustenta que la gobernanza en las sociedades modernas es una combinación de todo tipo de esfuerzos de gobierno por toda clase de actores socio-políticos, públicos y privados. Estas combinaciones nacen como respuestas sociales a las necesidades o demandas persistentes y mudables, en el contexto de una creciente diversidad social, dinámica y compleja.

El termino gobernanza en su sentido normativo se dirige a la forma apropiada, eficaz, correcta necesaria para gobernar una sociedad determinada. De esta forma su

relación con la idea de “Buen Gobierno”, desarrollada desde mediados de los años noventa por el Banco Mundial, refleja el cambio de visión que tuvo el Banco Mundial BM frente al papel que desempeñaba el Estado dentro del proceso de desarrollo, pues el Estado deja de ser visto como un problema para ser visto como parte fundamental de la solución.

### **1.1.3. La Gobernanza para la participación de los actores**

La gobernanza acarrea y permite que las personas tengan la oportunidad de participar en la toma de decisiones que les garantizan una vida digna. Por ello, es fundamental que los actores gocen de libertad de expresión y asociación, del respeto y fortalecimiento de los derechos humanos, y que además puedan estar informados sobre lo que los gobernantes deciden y hacen. Por su parte, los gobernantes deben tener capacidad para ejecutar sus funciones, y la sensibilidad necesaria para tomar en cuenta las demandas y necesidades de los ciudadanos.

Al respecto, Pablo Chirif (2015) afirma que: “la gobernanza se dice que es una suma de gobierno y confianza, es el estilo de funcionamiento de una sociedad que representa el modo en el que gobernantes y gobernados se relacionan y participan en la toma de decisiones”. Es decir, la gobernanza implica que las personas puedan participar en las decisiones que les aseguran una vida digna. El fin de esta interacción es dar solución a los problemas de los ciudadanos, así como también crear las instituciones y las normas necesarias para producir esos cambios.

En el caso de una política tan importante que incide en grandes grupos poblacionales, como en este caso la política de generación de ingresos, es de vital importancia que la necesaria interacción señalada por los autores mencionados se pueda reflejar en esta población objetivo para que encuentren la forma de empezar a satisfacer sus demandas básicas y con ello puedan desarrollar la vida que requieren. Al superar esas condiciones de vulnerabilidad se podrán alcanzar y consolidar mejores niveles de vida para los ciudadanos, que a partir de ahí podrán enfrentar con mayor las complejidades sociales poseyendo los medios y las habilidades necesarias para estos fines.

La idea fundamental en la actualidad es que las instituciones públicas poseen una labor esencial y constructiva en la creación de un entorno económicamente ventajoso y en la instauración de un adecuado sistema de distribución de bienes y servicios. La gobernanza, parte de la idea y de la propuesta que en las actuales condiciones tanto nacionales como mundiales, no se puede gobernar más que de manera asociada, en forma de asociación pública o privada.

Para Aguilar (2010), los gobiernos son necesarios, son indispensables, pero aún son insuficientes para la actividad directiva que tienen a su cargo, más cuando se habla de temas como crecimiento y desarrollo. Es evidente que los gobiernos dependen cada vez más del sector privado y del sector social, así como de otros países para estar en capacidad de conducir a su sociedad y con ello producir bienes y servicios de calidad que respondan a las demandas de sus ciudadanos.

En este sentido y según Aguilar (2014), el enfoque de la Nueva Gerencia Pública NGP ha mostrado que es insuficiente para asegurar la capacidad y eficacia directiva

gubernamental reflejando la imposibilidad para resolver individualmente los incontables problemas públicos de escala y naturaleza compleja, donde se entrelazan componentes y factores disímiles de naturaleza diversa que no pueden ser controlados por los instrumentos que el estado posee en la actualidad, por lo cual se requiere cooperación de los demás actores. Siguiendo estos planteamientos, la imposibilidad y la impotencia se fundamentan en la escasez de recursos cognitivos, tecnológicos, financieros y políticos requeridos para resolver los fenómenos que les aquejan. Estos recursos:

“se encuentran en posesión de muchos actores sociales gubernamentalmente independientes, que con frecuencia actúan más allá de los alcances territoriales de los gobiernos y estados, no obstante que se interesen en diversos modos y grados en la solución de los problemas públicos que tienen consecuencias nocivas para sus proyectos particulares y para sus condiciones de vida” (Aguilar, 2014: p.14).

La gobernanza es pues un paradigma explicativo de la nueva realidad política, de la nueva realidad social, del papel de la sociedad civil y de la ciudadanía en los sistemas político-administrativos. Gobernanza, por tanto es además del gobierno legítimo y representativo del estado constitucional y de los resultados de sus acciones, la relación con la sociedad civil y la ciudadanía a la cual deben responder. Por ende, no se trata solo de que el gobierno sea legal, representativo, democrático y con capacidad acción, sino que esta acción corresponda a las demandas de la ciudadanía y de la sociedad civil.

Este concepto de gobernanza implica por tanto que se va a concebir el desarrollo institucional, político, administrativo y el desarrollo del Estado, el desarrollo de sus instituciones político-administrativas y en particular toda clase de administraciones

públicas existentes, como un proceso hacia el logro del pleno desarrollo integral, es decir, un desarrollo completo, donde el desarrollo tiene que ser económico, social, político y administrativo.

La gobernanza puede verse a partir de estos planteamientos como un paradigma social, que pretende el pleno desarrollo integral, alcanzar la satisfacción de la sociedad civil y de la ciudadanía que además añade a la clásica visión entre Estado y sociedad un tercer factor entre la relación de lo público y lo privado, la emergencia del tercer sector de la economía social, de la economía no lucrativa (Aguilar, 2006, p.1).

Ese tercer sector tan amplio e importante de la sociedad civil en el que se incluye las fundaciones, las cooperativas, las ONG's, los medios de comunicación, las corporaciones internacionales, es decir, la articulación y la expresión de la sociedad civil que quiere estar presente en todos los procesos de toma de decisiones. Sociedad civil que busca participar en la ejecución de esa toma de decisiones, en la evaluación y control de las mismas para que se lleven a cabo acciones que las involucren en las decisiones de las instituciones políticas y las instituciones administrativas.

La gobernanza es por tanto una manifestación de un proceso político con mayor calidad y de democracia participativa, el cual implica buscar mecanismos de representación y participación complementarios frente a la clásica democracia representativa o de partidos que es insuficiente y que por tanto necesita complementarse.

La democracia participativa implica integrarse de forma institucional clara en los procesos políticos por parte de la sociedad civil. El concepto de sociedad civil es un concepto muy amplio y muy importante, que además tiene correlación con el concepto de

capital social. Un concepto que permite entender la realidad del sistema político de los países de Latinoamérica donde se concibe una debilidad por parte de la sociedad civil, que entre otras cosas se caracteriza por una baja afiliación a los sindicatos, a los partidos políticos, y por tanto al sistema representativo y también por el escaso desarrollo de las organizaciones, asociaciones, fundaciones y cooperativas del tercer sector.

Por tal motivo, se debe fomentar la participación de la sociedad civil y el desarrollo del capital social para fortalecer la democracia participativa, lo cual equivale a fomentar la gobernanza en las sociedades democráticas. El concepto de gobernanza por ello lleva implícito el carácter y naturaleza de democrático. Por tanto, la gobernanza implica liderazgo plural, que permita desarrollar la capacidad de gestión y coordinación y no solo el liderazgo de la clase política, sino también el liderazgo social, es decir el aporte activo de la comunidad en la cual se ejecutan las políticas.

A partir de estas premisas es necesario revisar cuál es la importancia que tienen los distintos actores en el campo de la política pública, pues de su compromiso y responsabilidad con las cuestiones sociales se pueden delinear y articular los distintos mecanismos para que la política pública tenga la incidencia que se requiere en términos de tiempo, efectividad y expectativas.

#### **1.1.4. Los actores sociales en la gobernanza**

La gobernanza vinculada al desarrollo territorial se sostiene fundamentalmente con el concepto de participación ciudadana, pero sobretodo con la articulación entre el Estado

y la sociedad civil en los temas del desarrollo. Esto tiene que ver con que tradicionalmente se entendía que el desarrollo era una cuestión que les correspondía a los organismos públicos, y ahora bajo el concepto de gobernanza, se entiende que la construcción del desarrollo territorial es un proceso de y para múltiples actores.

Por ende, una ciudadanía responsable, influyente y activa que pueda generar aportes significativos a la acción pública debe estar articulada con un sector gubernamental dinámico, transparente y oportuno para que se ejerzan hábilmente las funciones de coordinación en la solución de las demandas sociales relacionadas con el bienestar y la generación ingresos.

Estos actores que se desempeñan en las esferas pública, privada, no gubernamental y social o comunitaria están influenciados por objetivos concretos que influyen tanto en la forma como toman sus decisiones como en su *modus operandi*, determinando de esta forma los posibles alcances de sus acciones, efectos que dependerán en cierta medida de la influencia, representatividad y del grado de participación e incidencia en las decisiones a nivel social.

El grado de participación depende de la importancia que cada uno de los actores alcanza en el entramado social a nivel económico, cultural y político. Dicho entramado, está definido a partir de un gran número de variables donde se destacan el sistema político en el cual se desenvuelven, las instituciones que componen cada sociedad, los grados de participación que cada actor establece, la interacción que logra con otros actores y los medios que poseen para alcanzar sus objetivos individuales y colectivos. Hay que decir

que cada uno de estos aspectos se encuentra influenciado en cierta medida por el contexto en que se desenvuelven.

A partir de la forma en que cada actor aprovecha su posicionamiento y las conexiones sociales establecidas sus acciones podrán reportarles mayor eficiencia, dinamismo y con esto mejores resultados en la búsqueda de sus objetivos. Por ello, se plantea la necesidad de revisar en qué medida estos actores se articulan y con ello dotan a sus sociedades de mecanismos, opciones y oportunidades, para que estas que les ayuden a sostener, fomentar y mejorar sus condiciones de vida con el ánimo de responder a los objetivos establecidos en materia de bienestar y progreso social.

Hay que decir que los objetivos perseguidos por los distintos grupos sociales son más difíciles de conseguir individualmente, más cuando se trabaja de manera aislada. Igualmente, las condiciones sociales más complejas, limitan a cada actor y lo inducen a establecer conexiones con otros para enfrentar las distintas vicisitudes que se les presentan.

A su vez es necesario advertir que las estrategias de política parten de un actor que es el llamado a establecer los mecanismos adecuados, el Estado, es el quien debe mediante la política pública coordinar y establecer los momentos, las formas y el grado de participación de los distintos actores sociales. Actualmente, los gobiernos han perdido su capacidad directiva y con ello la posibilidad de ejercer la gobernanza es cada vez menos efectiva, más cuando no se logra articular con el sector privado y sector social para poder realizar sus fines. Por ende, se tiene la necesidad y casi que la obligación de conformar y coordinar una red de actores que cooperen entre sí para desarrollar la capacidad de

autodirección y auto-organización necesaria para gestionar las principales necesidades de la sociedad.

Debe destacarse que las acciones desarrolladas por los actores en el diseño de las políticas públicas se dan en un marco que incluye innumerables variables, marco dentro del cual se deben identificar los patrones que pueden incidir en su adecuada implementación. Para ello, se debe reconocer que las políticas al ser esencialmente prácticas complejas entretejen interacciones susceptibles de ser consideradas en las propuestas de solución a los problemas tratados (Flores y Valenti, 2009)

A fin de lograr los objetivos, la acción del Estado debe plantear que sus decisiones generen la confianza y a través de ella se puedan articular con los actores para que participen activamente en los procesos que inciden en su desarrollo las distintas estrategias en los distintos niveles (nacional, regional, local, sectorial, territorial). Para ello, se recurre al enfoque del análisis institucional y político donde se muestra la manera como se pueden responder a las necesidades desde cada sociedad y cómo las instituciones existentes permiten o no a cada actor ser y desempeñar su rol en el proceso de diseño, implementación y seguimiento de las acciones de política pública.

## **1.2 El marco del análisis institucional en las acciones de política pública**

El análisis institucional establece un marco analítico que permite entender las interrelaciones entre el individuo, las instituciones y el entorno en búsqueda del bienestar económico (Suarez, 1998). En concordancia con este enfoque las estrategias de política

pública han establecido la importancia del contexto histórico y político específico como un elemento que influye así sea de manera parcial, en los procesos decisionales.

El análisis institucional, es relevante para enfocar el estudio de las políticas públicas al ser un enfoque multidisciplinario que indaga las influencias de las instituciones políticas y la cultura en el crecimiento económico, considera especialmente las políticas e instituciones de carácter económico como un elemento que precede a mejoras en la productividad, un elemento que ayuda al desarrollo tecnológico y del capital para lograr el crecimiento económico que después les permitirá fortalecer y retroalimentar la cultura y la instituciones políticas para poder generar mayor nivel de crecimiento económico (Bandeira, 2009).

El análisis institucional incluye elementos de la teoría del desarrollo desde donde se conciben como limitantes al crecimiento las denominadas fallas de mercado, mediante las cuales se justifica la participación del Estado, haciendo presencia de manera fuerte y activa. No obstante, la acción estatal también manifiesta fallas especialmente en el carácter monopólico de sus decisiones, situación que históricamente les permite tener un dominio sobre su gestión y por ende sobre sus efectos (Stiglitz, 2000).

Este contexto de falencias de ambos entes, Estado y Mercado, lleva a tener que plantear la existencia de compromisos de los distintos actores sociales para resolver las limitantes y el ajuste de varios eslabones, todo con el ánimo de establecer que la acción coordinada por el Estado alcance los objetivos sociales. Entonces, se requiere un aparato judicial y un sistema de administración pública que garantice capacidad de gestión, calidad técnica y continuidad para el ejercicio de sus funciones garantizando la independencia entre

los poderes del Estado, además, se requiere la existencia de organizaciones civiles con amplia representación que vigilen la implementación de las leyes bajo los marcos establecidos (Bandeiras, 2009).

Dentro del análisis institucional se considera clave la existencia de un sistema de pesos y contrapesos (ajustes y balances) que pueda garantizar la satisfacción de las necesidades sociales en pro del beneficio ciudadano por encima de intereses particulares de los gremios, de los grupos de presión y poder político. A las organizaciones que tienen bajo nivel de intervención les conviene fortalecer su influencia a través del poder que los mecanismos y marcos institucionales les confieren de manera formal o informal, o dado el caso replantear su estrategia para garantizarse un espacio político que los incluya en las estrategias propuestas para responder sus demandas.

Al respecto, se debe destacar la racionalidad inmersa en el diseño de las políticas públicas, racionalidad que se manifiesta en la configuración de los incentivos adecuados que conducen a los actores al logro eficiente de los objetivos planteados (Flores y Valenti, 2009). En este sentido, se requieren actores activos que participen en el proceso de elaboración para que se despliegue un proceso de aprendizaje y formación de conocimiento de y para las políticas públicas. Al respecto, según los planteamientos de Aguilar (2014) esa participación ayuda en el proceso de gobernanza que se considera estructurado por las instituciones y por el conocimiento, pues posee una estructura institucional y cognoscitiva.

En las instituciones se conciben los valores, principios, normas y tradiciones, que enmarcan el ejercicio del poder público, los requisitos a cumplir por los ciudadanos que deseen participar en las decisiones, así como, los mecanismos para regular la interacción

entre los actores. Actores que deben articular sus posiciones e intereses, resolver sus diferencias y llegar a acuerdos sobre los objetivos, problemas y servicios públicos. El conocimiento dentro de la gobernanza implica elementos teóricos y técnicos, modelos causales y tecnologías que permitan a los actores públicos, privados y sociales por un lado dominar las dimensiones, las causas de los fenómenos y las metas a alcanzar, y por otro, asignar los recursos eficientemente para solucionar los problemas con las medidas requeridas y con ello alcanzar los resultados públicos deseados. Ese conocimiento es parte básica de la eficacia operativa del gobernar.

Estos planteamientos permiten entender cómo se deben acoplar los actores a través del marco conceptual y de interpretación existente con el objetivo de integrar las distintas dimensiones de análisis y con ello establecer la forma en que pueden estructurar articuladamente sus distintas relaciones. De esta forma se logrará direccionar las acciones requeridas en materia de bienestar y crecimiento y así resolver los problemas que se tienen en la agenda pública, para ello se emplea el marco del análisis institucional que según Carbajosa (1984)

pretende tener una visión de la totalidad, puesto que contempla el conjunto de las tres instancias (la económica, política e ideológica); considera la manera en que estas entrecruzan a todos los conjuntos humanos; aclara que ninguna institución es puramente económica ni puramente política ni ideológica, sino encrucijada de las instancias; denomina a esta encrucijada transversalidad, y precisamente el lugar de este entrecruzamiento de las instancias, el lugar de la transversalidad, es la

institución. La transversalidad de las instituciones sitúa en primer plano la cuestión del Estado. (Carbajosa, 1998, p.267)

En este sentido se dan algunos de los planteamientos críticos de Karl Polanyi (como se citó en Malinowski, 1986) quien manifiesta: que el estudio (y la transformación) acerca de la actividad económica exige tratar con la totalidad de los aspectos sociales, culturales y psicológicos de la comunidad, pues estos se encuentran tan entrelazados que es imposible comprender uno de ellos sin tener en consideración todos los demás (Lahera, 1999,33).

El análisis institucional examina las “reglas del juego” que se elaboran para regir el comportamiento e interacción de los grupos en las esferas política, económica y social. Este análisis se basa en la necesidad de entender que tales reglas, ya sea que se establezcan formalmente o que se arraiguen informalmente en la práctica cultural, se interponen y distorsionan, a veces de manera fundamental, los impactos previstos de las reformas a las políticas.

Para entender las interrelaciones sociales es necesario identificar la influencia de las instituciones existentes el escenario público, pues allí es donde están los procesos en los cuales los actores sociales participan y tienen la posibilidad de establecer acciones que redunden su bienestar. El escenario público se encuentra definido según North (como se citó por el Banco mundial en 2005) por reglas de juego que han sido creadas por los seres humanos para determinar y delimitar sus interacciones y las opciones individuales (Banco Mundial, 2005, p.41) <sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Según North, las instituciones pueden constituir un conjunto de reglas, tales como las que se plasman en una constitución política, un régimen normativo comercial o político, la relación entre el ejecutivo y el órgano judicial, los procesos electorales, un sistema de partidos políticos, un sistema del servicio civil, o una comunidad social o geográfica.

Hay menores niveles de incertidumbre ante la existencia de las instituciones porque de cierta forma ellas organizan la estructura en la que se desarrollan las dimensiones políticas, económicas y sociales de los seres humanos, y a partir del conocimiento de su incidencia se logra entender cómo y por qué se diseñan y se desarrollan las reformas políticas (Banco Mundial, 2005).

Para North (2001) las instituciones son base de cualquier sistema político, reducen la incertidumbre y con ello inciden en el desempeño de la economía. Además de proporcionar una estructura determinada al diario vivir se constituyen en una guía para la interacción humana (Rivas, 2003).

Las instituciones así definidas interfieren en las decisiones de los individuos porque restringen, constriñen, fomentan, motivan, inducen o simplemente referencian la forma en que se actúa en pro del logro de los objetivos y en su justa medida. Igualmente, las instituciones dependiendo del campo de acción social, política, económica o cultural en que se desempeñan, llevan a que los individuos puedan, quieran o intenten participar en las decisiones que les afectan.

De acuerdo con lo anterior, se considera que los actores deben responder a la influencia de las instituciones en las cuales se desenvuelven pues “los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y constitución psicológica, y actúan para maximizar el beneficio personal, sino individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados” (Peters, 2003, p.46).

Entonces, las instituciones cumplen un papel relevante en los distintos ámbitos de interacción y dentro de ellas, se destaca la función de permitir que uno más de los agentes

gobernados por las reglas de la institución mejoren sus condiciones de bienestar sin menoscabo del bienestar de otros, o permitir que al menos alguno incremente su eficiencia en el marco de sus propias restricciones (Aseem. 2002: p.112).

Las restricciones o las posibilidades que brindan los marcos institucionales permitirán un mejor desempeño de las acciones de política pública especialmente cuando se habla de articulación y coordinación entre los actores. Del éxito o fracaso de las instituciones sociales dependen en gran medida los niveles de articulación que pueden tener los actores a nivel público, privado, no gubernamental y comunitario.

Por ello, este estudio busca identificar los grados de articulación en los distintos ámbitos horizontal, vertical, sectorial, territorial, el nivel de participación y la confianza que existe en los actores sociales del AMB en el diseño, la implementación y el seguimiento de la política pública de generación de ingresos, considerando que esta política es un elemento fundamental en el nivel de bienestar de los individuos y sus sociedades.

Al identificar estos elementos se podrá mostrar en qué medida sus comportamientos institucionales afectan los resultados a nivel individual y colectivo, pues estos se convierten en un elemento primordial en el grado de éxito de las estrategias que se han diseñado para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos de esta región.

Una de las posibilidades que brinda el análisis institucional en la política pública aparece cuando se emplea para revisar el proceso social de toma de decisiones, en este caso en las estrategias de generación de ingresos del Área Metropolitana de Bucaramanga. Este marco de referencia se emplea para indagar el contexto en el cual se interrelacionan los agentes y a partir de allí se permitirá identificar el rol y la participación que tienen los

distintos actores para establecer la forma en qué se articulan y con ello establecer los factores que facilitan y obstaculizan el proceso y sus resultados.

En este contexto, “se suponen relaciones humanas en un marco institucional, en donde se permite contrastar el diseño teórico del proceso con la realidad de su implementación, y donde la participación de los actores en dicho proceso está mediatizada por su conciencia interna y realidad simbólica” (Monje, Ferrer y Surawski, 2007: p.312)

### **1.2.1 El análisis político-institucional: dos dimensiones para el análisis de la incidencia en la política pública.**

Entendiendo que la realidad social esta matizada por los comportamientos institucionales de los actores, se puede determinar cuáles son los intereses y expectativas de quienes participan o puedan llegar a hacerlo en cualquiera de las fases de la política, para que actúen oportunamente, respondiendo a las necesidades y estableciendo claramente la forma de llegar a dichos objetivos<sup>3</sup>.

Para ello, se tendrán en cuenta dos componentes en el análisis: **el institucional y el político**. A estos componentes se les han definido ciertas funciones, competencias y recursos para el desarrollo de la acción a cada actor y en cada nivel administrativo, donde se considera que cada componente está influenciado por un entorno nacional y regional

---

<sup>3</sup> Estos análisis son el resultado de distinto campos del conocimiento desde disciplinas como la economía, la ciencia política y la ciencia social entre otras, y desde miradas institucionales, enfocadas en trabajo en red o en las instituciones existentes con trabajos que permiten nutrir con experiencias anteriores en tema similares al de este trabajo tal como se muestra en el **Anexo 2 Antecedentes**

que define el ámbito específico de desempeño. Cada componente tiene subcomponentes que representan las dimensiones de la ejecución política e institucional en la política pública, que para este análisis es la que hace referencia a la generación de ingresos.

El componente político es aquel espacio donde se configuran las decisiones político-administrativas de la política, allí confluyen los actores regionales, provinciales y comunales, para organizar y ejecutar los procesos de decisión. Dentro de este componente se incluyen la articulación y coordinación administrativa de los actores, su capacidad política, la confianza entre los actores y en el sistema, y el grado de participación (Ferrer y Monje, 2007).

El componente institucional “es la otra parte en la cual se apoya la estructura decisional político-administrativa, por medio de la utilización de las normas y de los instrumentos de planificación y gestión” (Monje et al, 2007, p.318). Este enfoque tiene en cuenta los siguientes aspectos: conocimiento y aplicación de normas e instrumentos y las particularidades

### ***1.2.1.1 El componente político***

Según este enfoque se podrán revisar los siguientes elementos: el grado de articulación y coordinación político-administrativa de los actores, la capacidad política de los mismos, el nivel de confianza y la participación

#### ***1.2.1.1.1 Articulación y coordinación político-administrativa de los actores.***

En el componente político en lo referente a la articulación se analiza la coordinación de los actores de las diferentes unidades territoriales político-administrativas y los sectores específicos. Esto se manifiesta en los siguientes términos:

- inter-territoriales (articulación vertical),
- intra-territoriales (articulación horizontal),
- inter-sectoriales (articulación sectorial), e
- intra-inter sectorial-territorial (articulación territorio-sector).

La articulación de carácter vertical está definida a partir de los aportes de Marini y Martins (como se citó en Ferrer et al 2007), y se establece como la capacidad de realizar el alineamiento, la posibilidad de integrar y ajustar las organizaciones a los programas con los cuales se relacionan las distintas estructuras político-administrativas, en este caso del AMB. En este nivel la articulación pretende la conciliación y la convergencia de la agenda pública en la coordinación de los esfuerzos de las distintas estructuras político-administrativas territoriales para la búsqueda de resultados comunes.

La articulación vertical se orienta a estructurar objetivos de desarrollo de manera concertada entre las distintas unidades territoriales presentes, situación que precisa ajustes en las estrategias, las estructuras, los procesos, los perfiles del cuadro funcional y el sistema de información. Al respecto, Mintzberg plantea (como se citó en Monje y Ferrer, 2007): “Esta articulación pretende coordinar el proceso de toma de decisiones principalmente por ajustes mutuos, y tiene gran énfasis en el uso de dispositivos de enlace” (p.315).

La articulación horizontal indaga sobre la coordinación entre las organizaciones que

implementan políticas de desarrollo en una misma unidad territorial político-administrativa, revisando la red de organizaciones participes en su implementación. La articulación, se concentra especialmente en la coordinación de órganos con distintas funciones de poder en la estructura superior de decisiones más que la articulación existente en la distribución de poder por la línea de mando de la estructura analizada.

A nivel intersectorial se estudia la coordinación y cooperación esperada entre los distintos sectores que tienen en común el público objetivo común y/o un territorio. La intersectorialidad se relaciona con el grado de consistencia lógica y operacional de las acciones de desarrollo entre quienes son los responsables en los territorios, aspectos que permitirán para desarrollar acciones con posible incidencia sobre el mismo territorio y los mismos individuos (Monje y Ferrer, 2007).

En el ámbito sectorial- territorial la articulación se refiere a cómo los sectores se coordinan e integran con los territorios específicos, y cómo estos últimos orientan sus esfuerzos de articulación en el mismo sentido. Se entiende como la coordinación, integración y convergencia entre los sectores que gestionan políticas de desarrollo de una misma cartera en las distintas unidades políticas administrativas territoriales a nivel regional, departamental, metropolitano, y local.

Esta estrategia busca identificar los mecanismos que pueden generar o incidir en la fragmentación en cada territorio, para luego organizar estrategias de coordinación, integración y convergencia de los sectores que están en la misma lógica y bajo el mismo objetivo de política pública.

#### *1.2.1.1.2 La capacidad política de los actores.*

Esta capacidad se relaciona con los conocimientos, habilidades y competencias existentes en los participantes de las políticas desarrolladas, situación que permite visualizar y potenciar las herramientas políticas y de gestión para la política implementada. Existen tres niveles dentro de esta capacidad: la capacidad de generación y articulación de redes, su poder de influencia en el proceso y en el resultado final, y el liderazgo ejercido.

La capacidad para la generación y articulación de redes que tienen quienes se desempeñan como gestores y líderes en la creación y articulación en el territorio para el logro de sus objetivos es fundamental para cualquier política pública. Las interrelaciones construidas y generadas son de relevancia porque aumentan la información de los actores del proceso de decisión.

La influencia sobre las decisiones es entendida a partir de la forma en que se influye en el proceso y en el resultado ya sea con su poder o con las redes generadas. Tal y como lo plantea Bobbio se refiere a aquella capacidad en la realización de acciones en las cuales se potencia el desarrollo de una idea, de un objetivo o de un beneficio, es decir, “lograr que una persona distinta a uno, haga por uno lo que uno desea” (como se citó en Monje y Ferrer, 2007).

El liderazgo se percibe como la capacidad propia de una persona o de una institución para conducir, coordinar e integrar a otros a un proceso de decisión. Monje y Ferrer retoman los planteamientos de Weber sobre el liderazgo desde la perspectiva de las fuentes de legitimidad viéndolo a través del poder legal basados en las leyes, el poder tradicional

de una autoridad heredada, y el poder carismático surgido de las aptitudes de quien la ejerce.

#### *1.2.1.1.3 Confianza.*

Las acciones realizadas en un territorio por distintos actores que buscan objetivos similares pueden y deben convertirse en un elemento fundamental que permita ejecutar las acciones y decisiones para que estas no estén expuestas únicamente a un componente de aleatoriedad e irracionalidad y se guíen por pautas de confianza entre los actores (Peters, 1991, p.155).

La confianza generada entre los actores con ellos mismos y con el sistema en el que se encuentran inmersos, incidirá en la legitimidad de las acciones y por ende en la articulación que los actores tengan para el logro de los objetivos. Según Putnam, al existir confianza se generan vínculos estrechos y un actor cree en los resultados de las acciones de otro actor, además de permitirle creer y reaccionar frente a los argumentos que esgrime, y cambiar sus posiciones en pro de un resultado tangible y racionalmente esperable ( como se citó en Monje y Ferrer,2007).

#### *1.2.1.1.4 Participación.*

Monje y Ferrer (2007) utilizando los aportes de varios autores conciben la participación como: “la acción colectiva de los actores sociales e institucionales para integrarse, proponer, controlar y evaluar críticamente los procesos de decisión pública en las esferas territoriales específicas” (p.317). Con estos lineamientos, se revisará la participación institucional y de las organizaciones sociales y políticas en la PGI del AMB

La participación institucional se concibe como la acción colectiva de las instituciones en los distintos niveles territoriales para participar en la toma de decisiones, mostrando la capacidad de las instituciones políticas de convocar, solicitar y articular la participación de los sectores y servicios en las decisiones públicas. Se revisa también la participación de las organizaciones sociales y políticas entendiéndolas como parte de la acción colectiva de las distintas organizaciones que pueden integrarse, proponer, controlar y evaluar críticamente los procesos de decisión pública sobre cuestiones que son importantes para ellos (Monje y Ferrer,2007,p.318). El grado de participación en este nivel se percibe a partir de la intervención directa o delegada en las decisiones de política pública, intervención que se encuentra mediada por los espacios y canales de deliberación colectiva a nivel territorial.

#### ***1.2.1.2 El componente institucional.***

Esta dimensión sustenta la estructura decisional político-administrativa mediante la utilización de las normas y de los instrumentos de planificación y gestión. En este componente se revisaran tanto el conocimiento y aplicación de las normas e instrumentos como lo que se consideran particularidades del modelo.

Respecto al conocimiento y aplicación de normas e instrumentos se revisa la capacidad técnica de los actores tanto en el conocimiento de normas e instrumentos, como su utilización para el desarrollo de la política. Se revisa la percepción de los actores en el uso de las normas legales enfocándose en el conocimiento, la aplicabilidad y utilidad de la

legislación y la normativa vigente y cómo se emplean para el logro de sus objetivos y funciones, así como los instrumentos que pueden emplearse para alcanzar los objetivos.

En lo referente a las particularidades del modelo se indagan sobre aquellos elementos que diferencian la gestión y el desarrollo de la política de otros espacios territoriales donde se implementan acciones similares bajo los mismos marcos, tratando de indagar sobre cómo estos aspectos pueden influir en las posibilidades y formas de institucionalización de las acciones.

Al revisar los componentes político e institucional bajo los lineamientos planteados hasta ahora se pretende revisar la forma en que se diseñó e implementó la política de generación de ingresos. Esta revisión permitirá indagar sobre aquellos elementos que posibilitan o impiden a las estrategias diseñadas por el gobierno en coordinación con los actores alcanzar los objetivos de política pública en este tema.

El gobierno a través de su histórica función como responsable de las demandas sociales debe utilizar sus instrumentos de acción de manera eficiente, eficaz y oportuna tratando de encontrar la manera más adecuada para hacer partícipes a todos los actores de las estrategias de desarrollo que les puedan generar bienestar, y con ello contribuir a la gobernanza de su sociedad. Para ello se recurre al marco de referencia que brindan las políticas públicas con el objetivo de revisar en qué forma se pueden dinamizar las interrelaciones entre los actores para el logro de los objetivos individuales y colectivos.

## **2 La política de generación de ingresos y su aplicabilidad en el Área Metropolitana de Bucaramanga AMB**

A partir de los planteamientos teóricos provenientes de campos del conocimiento como la economía, las ciencias sociales y la ciencia política mediante el marco teórico que brinda el análisis político institucional y la teoría de la gobernanza, se pueden analizar desde una visión amplia e interdisciplinaria elementos de la política pública. Con este análisis se pretende aportar en la forma cómo debe orientarse la política pública para que los actores sociales se incluyan en las distintas etapas y con ello las acciones estén interconectadas y articuladas para que respondan a los requerimientos, expectativas e intereses de la población.

Para ello se mostrarán en primera instancia los lineamientos generales que enmarcan la política pública diseñada para mejorar los niveles de vida de la población a través del mejoramiento de la productividad, la competitividad, la innovación y la generación de habilidades, el empleo y el desarrollo productivo. En segunda medida, se describirán los lineamientos específicos en el tema de generación de ingresos, y por último, se expondrá la forma en que se han pretendido implementar esas estrategias en el Área Metropolitana de Bucaramanga AMB<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Para el desarrollo la investigación sobre la Política de Generación de Ingresos en el AMB se empleó el marco de la investigación cualitativa. Ver anexo 3.

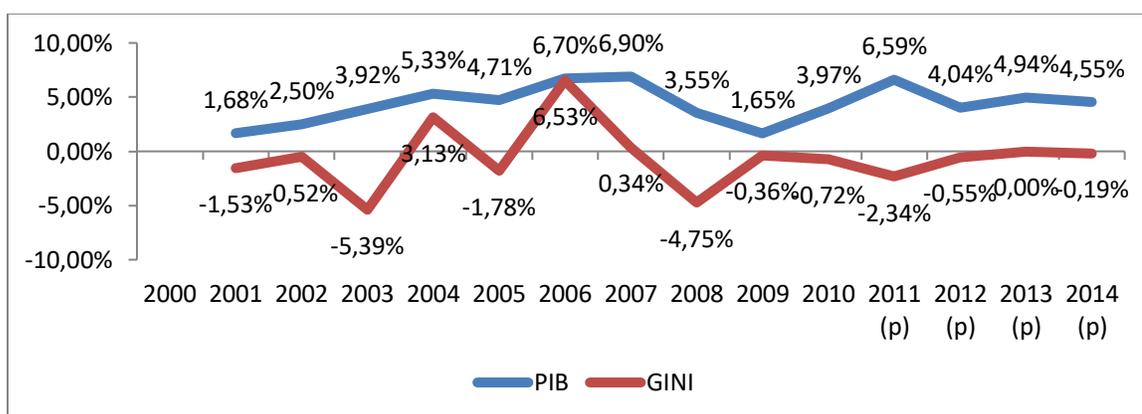
## **2.1 La política pública para el mejoramiento productivo y la generación de ingresos**

En la dinámica pública colombiana de la última década se presentan varios elementos que contrastan unos resultados favorables a nivel macroeconómico con problemas en variables de carácter socioeconómico en términos de pobreza y desigualdad. Una de las principales preocupaciones que han tenido los últimos gobiernos está dirigida a pensar como trasladar los buenos resultados en materia de crecimiento, empleo, inversión y dinámica productiva, al campo de la política social para que haya mayor inclusión y participación, menos desigualdad y pobreza y con ello se mejoren las condiciones de vida de la población en el país pues Colombia ocupa el puesto 12 en mayor desigualdad del ingreso entre 168 países del mundo, de acuerdo con el Informe sobre Desarrollo Humano de 2014 (PNUD).

En el primer tema se destacan los buenos resultados que posicionaron a Colombia como una de las economías con mayor crecimiento regional y mundial debido a la inversión productiva realizada, a un entorno macroeconómico favorable que disminuyó el desempleo a un dígito, a acciones que aumentaron la demanda doméstica y a las buenas oportunidades que se originan por los TLC que se han firmado, entre otros. En el segundo aspecto, el país muestra preocupación sobre el escenario de crecimiento futuro dadas las complicaciones en los precios del petróleo, los problemas de contrabando e informalidad, situación que ha sido reconocida y que según la Asociación Nacional de Industriales ANDI aunque ha permitido dar pasos importantes hacia un mayor desarrollo económico y social, también ha

rezagado algunas actividades en sectores claves como la industria donde se ha crecido pero en un nivel inferior al potencial (ANDI, 2015). Esta situación se ve reflejada en que no se han traducido los resultados de crecimiento del PIB real entre 2000 y 2014 de 81,4 % a disminuciones significativas de la desigualdad a través del coeficiente de Gini, que tan solo disminuyó en el mismo periodo 8,35% como se muestra en el Gráfico 1 que muestra las variaciones porcentuales de ambos indicadores.

**Gráfico 1. Variación de la Producción y la Desigualdad en Colombia 2000-2014**



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE y del Banco de la República de Colombia 2000-2015

Según el Departamento Nacional de Estadística DANE en 2014 el porcentaje de personas en situación de pobreza monetaria fue 28,5%, un porcentaje de 8,1% de personas en situación de pobreza monetaria extrema, un porcentaje de 21,9% en situación de pobreza multidimensional y un grado de desigualdad de ingresos alto al tener un coeficiente de Gini de 0,538 a nivel país. En este contexto, el tema de la generación de ingresos se erige como un elemento central del desarrollo socioeconómico y un reto para el país que debe seguir apostando por la población que se encuentra en situaciones de vulnerabilidad, pobreza y

miseria para que alcance mejores niveles de vida, a través de las estrategias dirigidas a la formación y capacitación, el desarrollo empresarial y el mejoramiento del empleo.

Por tal motivo, en este apartado se va a describir y mostrar cómo el gobierno a través de las distintas políticas está desarrollando el tema de generación de ingresos enmarcado en acciones de la política económica y social que se complementan y le permiten ser parte de una línea de acción que pretende transformar las condiciones económicas de la población y de los territorios donde se implementan dichas estrategias.

En este orden de ideas, el gobierno para generar los ingresos que permitan superar la condición de vulnerabilidad y sostenerla en el tiempo, ha diseñado diversas estrategias y lineamientos de política que pretenden convertir al país en una sociedad con mejores opciones y oportunidades de desarrollo a los individuos. Para ello, se busca posicionar al país como una economía desarrollada mediante el avance en ciencia, tecnología, innovación y desarrollo; en temas de competitividad, productividad y transformación productiva y en acciones que fomenten el capital humano, social y productivo mediante el fortalecimiento de las capacidades, el empleo y la generación de ingresos.

## **2.2 Estrategias para el desarrollo productivo, la competitividad y el mejoramiento tecnológico**

Uno de los pilares del desarrollo para el gobierno nacional es la transformación productiva, y por ello despliega una política que orienta la producción a la innovación, a la generación de valor mediante sectores que impulsen el cambio y motiven el crecimiento

con los procesos de investigación, desarrollo e innovación, requeridos para ser altamente competitivos. Esta política pretende desarrollar y fortalecer tanto los sectores tradicionales como los no tradicionales para mantenerse y competir eficientemente en el escenario mundial y esperar que con ello se revierta la tendencia que históricamente ha caracterizado y “estancado” el crecimiento de la economía colombiana.

Bajo esta política, se quiere alterar la “excesiva” dependencia a la explotación de recursos naturales no renovables, de algunos sectores agrícolas, industriales y de servicios, y en una incipiente proyección hacia mercados externos, situación que le ha impedido mejorar el bienestar de la población como lo muestran los indicadores de pobreza y desempleo (Presidencia de la República, 2010).

Otra estrategia se centra en el avance en la ciencia, la tecnología, la innovación y el desarrollo, estrategia que se viene desarrollando desde los años 90’s y que ha buscado superar los obstáculos al desarrollo mediante la expansión de las capacidades científicas, tecnológicas e innovadoras. Los obstáculos que han impedido el logro de los objetivos se enfocan en el bajo nivel de innovación empresarial y de apropiación social del conocimiento, en la debilidad institucional del sistema, en la escasez de recursos para investigación e innovación, en la ausencia de focalización en áreas estratégicas, y por último, en las disparidades regionales existentes en capacidades científicas y tecnológicas.

Estos obstáculos limitan la capacidad para generar y usar conocimiento por lo cual se requieren acciones del gobierno que coordinen la agenda social y creen las condiciones conducentes a que el conocimiento alcance una función instrumental en la generación de riqueza y bienestar social. (Presidencia de la República, 2009).

En materia de productividad y competitividad se asume una visión prospectiva a 2032 que pretende que Colombia sea uno de los tres países más competitivos de América Latina..., se busca un elevado nivel de ingreso por persona, equivalente al de un país de ingresos medios altos, a través de una economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado e innovación..., y se quiere un ambiente de negocios que incentive la inversión local y extranjera, propicie la convergencia regional, mejore las oportunidades de empleo formal, eleve la calidad de vida y reduzca sustancialmente los niveles de pobreza (Consejo Privado de Competitividad,2013).

En esta política, definida en el Documento CONPES 3527 tiene como objetivos el aumento de la productividad, produciendo más, el aumento de la calidad, produciendo mejor, y alcanzar la transformación productiva, produciendo nuevos productos. Hay que destacar que estos elementos requieren la inclusión de los distintos actores y el reconocimiento de sus intereses, expectativas y potencialidades para que las estrategias de capacitación y desarrollo de capital humano permitan lograr el avance en este tema.

Hasta acá se han referenciado brevemente las estrategias y los objetivos que enmarcan la política pública del gobierno nacional en temas que atañen a la generación de ingresos, con el fin de mostrar cómo cada política puede ser parte de un todo articulado funcionalmente, cómo puede alinearse con los propósitos generales y cómo se articulará de manera horizontal con otras políticas o acciones en campos o sectores similares y complementarios. Esta articulación permitirá a la acción estatal generar mejores resultados, ser más eficiente y responder a los intereses planteados de manera individual por los actores sociales (públicos, privados, no gubernamentales o de cooperación internacional, los

comunitarios), y también a los objetivos que se proyectan a nivel general para toda la sociedad.

Las estrategias mencionadas hasta ahora influyen directa o indirectamente en que las personas puedan generar opciones para satisfacer sus necesidades y mantener un nivel de vida digno. Ahora, se van a relacionar los lineamientos específicamente relacionados con la generación de ingresos, en temas que abarcan el desarrollo de las capacidades y la creación de oportunidades, estrategias de empleabilidad y cuestiones de desarrollo empresarial.

### **2.2.1 Marcos normativos para el empleo y la formalización**

Mediante la ley 1429 de 2010 sobre formalización y generación del empleo se busca “generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas; de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse” (Congreso de la República, 2010, p.1).

A partir de la ejecución del marco promulgado por la ley y bajo la idea que al existir más y mejores empleos se conseguirán más y mejores empresas, mejores familias y un mejor país, se propende por el empleo formal, digno, productivo y de calidad. Además de incentivar la protección de los derechos de los trabajadores para que se provea talento humano capacitado, competente y productivo. Esto se logra a partir de varios ejes: un trabajo digno y de calidad para todos, la inclusión total en un sistema de protección social, el establecimiento de articulación entre las empresas y los trabajadores, el desarrollo de la

calidad empresarial y del empleo en conjunto, y la definición de reglas de juego que se adapten a los nuevos entornos laborales.

Con esta ley se busca la formalización empresarial y laboral, la generación de empleos formales y el mejoramiento de los ingresos de las personas, los desempleados y los nuevos empresarios, aplicando incentivos para todo tipo de empresas e individuos. No obstante, su campo de acción está enfocado en las pequeñas empresas y en las del sector informal, además de dirigirse a personas en algún tipo de condición de vulnerabilidad como jóvenes menores de 28 años, desplazados, discapacitados, mujeres mayores de 40 años, cabezas de familia y empleados que devenguen menos de 1,5 salarios mínimos.

Para apoyar este tema el gobierno desarrolló el Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo PIPE que consiste en desarrollar dos tipos de medidas al respecto: las de corte transversal y las de carácter sectorial, las primeras para que impacten positivamente todos los sectores de la actividad económica y la segundas con elementos especiales en sectores de alto impacto en la generación de valor agregado y empleo.

En el desarrollo de la estrategia, el gobierno implementa distintos tipos de medidas en materia tributaria, hacia el contrabando y de competitividad como por ejemplo: la eliminación de los aportes parafiscales de los empleadores a ICBF y SENA, la eliminación de una sobretasa del 20% de energía para la industria y otra de 8,9% del gas para el sector industrial, y el aumento en el pie de fuerza de la Policía Fiscal y Aduanera. Además, se fomenta una gran inversión sostenida por BANCOLDEX para el desarrollo de emprendimiento de actividades en la agricultura y el sector lechero entre otros.

Con este tipo de medidas puede verse que el gobierno nacional ya delineó las apuestas productivas, definió los sectores y organizó los marcos que pretenden mejorar los ingresos, el empleo y la producción de la población. Estos elementos se deben complementar con las herramientas de política económica y social del gobierno y con los mecanismos de participación ciudadana para que en conjunto permitan a la acción pública cumplir las expectativas y los objetivos planteados en la política

De acuerdo con este planteamiento la participación de la sociedad civil debe convertirse en una herramienta tan importante como los mismos lineamientos del gobierno para que se garantice que las acciones públicas se orienten adecuadamente. La sociedad colombiana posee a nivel general mecanismos como el cabildo abierto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la revocatoria, la iniciativa popular legislativa, la urna de cristal y las veedurías ciudadanas, que además de darle un espacio de participación en la política pública los convierte en un actor clave para el desarrollo individual y colectivo.

Dentro de la política pública existe un mecanismo que también le permite a la ciudadanía directamente vigilar la acción del gobierno en los temas que les interesan respecto a sus demandas, son ellos los Consejos Territoriales de Planeación CTP. Estos consejos están conformados por ciudadanos que han sido postulados por la propia comunidad para que representen sus intereses y vigilen que las gobernaciones y alcaldías presten un servicio con continuidad, calidad y cobertura<sup>[11]</sup> en cada uno de los aspectos considerados en el Plan de Desarrollo. (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2010, p.16).

La existencia de los CTP son una forma de participación que tienen los actores dentro de las decisiones de política pública para influir sobre su bienestar, en estos consejos la población demuestra el compromiso y su responsabilidad como actores protagonistas. Es allí donde los consejeros (un ciudadano del común que puede ser un maestro, un albañil, el tendero, la madre comunitaria, el agricultor, entre otros) aportan al desarrollo de su territorio pues su participación no representa un cargo con remuneración pero si le da acceso a las herramientas legales para intervenir en el destino del territorio y con ello aportar de manera relevante e incluyente en la sociedad que se “sueña”.

El aporte ciudadano al desarrollo a través de este instrumento parte del control que se hace sobre cada Plan de Desarrollo en sus distintas etapas para aportar en los objetivos, lineamientos y las acciones de política a ejecutar, así como, en las instancias de control social sobre las metas planteadas, la calidad, la cobertura y la prestación de los servicios. Para ello según el DNP (2011) a los CTP se le asignan las siguientes responsabilidades:

- Analizar y discutir el proyecto del Plan de desarrollo,
- Organizar y coordinar la discusión sobre el proyecto del Plan de desarrollo con la organización de reuniones regionales y locales donde intervengan todos los sectores,
- Absolver las consultas que formule la administración o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto del Plan de desarrollo.
- Formular recomendaciones a las autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del Plan de desarrollo.
- Elaborar conceptos sobre el proyecto del Plan de desarrollo y

- Realizar semestralmente un informe sobre el seguimiento de los compromisos y su evolución acerca de las metas de continuidad, cobertura y calidad de los servicios, definidas en los respectivos planes sectoriales.

Si la sociedad civil utiliza los mecanismos de participación ciudadana como parte fundamental de la construcción de su proceso de desarrollo, las estrategias serán mucho más eficientes y permitirán a la sociedad y sus actores solucionar oportunamente sus requerimientos.

De acuerdo con lo anterior, el marco general de la política pública que está relacionado directa o indirectamente con el tema de la generación de ingresos, por sí solo no es efectivo pues hay que reconocer que no es posible alcanzar resultados que además de sostenibles sean incluyentes e importantes si no se realiza un trabajo mancomunado, articulado y organizado, en un tema tanta importancia. La importancia de esta articulación radica en que las estrategias abarcan elementos de distinta índole que están en manos y bajo la responsabilidad de distintos actores.

En este contexto se puede afirmar que aunque la Política de Generación de Ingresos PGI no es la única estrategia que permite a la población mejorar sus niveles de vida y bienestar si es de las más importantes y es de las preferidas en cuanto a los objetivos en materia económica que se plantean los gobiernos a través de los planes de desarrollo y de la política económica y social. Al respecto, el Banco de la República BANREP (1998) afirma que en el proceso de planeación del desarrollo el Estado cumpliendo su función regulatoria busca “mediante acciones de mediano y largo plazo crear un ambiente propicio

para promover un mayor crecimiento de la producción y con ella, del empleo y del ingreso de la población” (p.231).

De acuerdo con el planteamiento anterior, puede decirse que estas acciones buscan mejorar las condiciones de la población mediante estrategias dirigidas a aumentar los niveles de empleo e ingresos como elementos fundamentales para mejorar las condiciones de vida. En su orden, el Departamento Nacional de Planeación DNP bajo su percepción de desarrollo social afirma que con el empleo las personas generan la mayoría de sus ingresos y que por ende la coyuntura laboral tiene repercusiones fundamentales sobre la pobreza y la distribución del ingreso. Por ende, la política social en Colombia debe propender por el acceso a educación de calidad, a una seguridad social equitativa y solidaria, al mercado laboral y a mecanismos de promoción social efectivos que permitan generar las condiciones necesarias para que cualquier habitante, sin importar su condición, pueda generar y proteger los activos que posibiliten su desarrollo personal y social (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2014).

La importancia de los temas relacionados con generación de ingresos se reflejan en el eje de Crecimiento y Competitividad del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 donde se plantea diseñar estrategias para lograr que el país se vuelva competitivo, y por tanto se considera que:

Un país con empresas productivas y pujantes que generan riqueza y empleo de calidad se consolidará como un país con condiciones económicas y sociales favorables al crecimiento sistemático y sostenido de la productividad de los sectores económicos. Es decir, un país con un entorno propicio para ingresar en una senda

de crecimiento económico alto por un período prolongado de tiempo (Presidencia de la República, 2011, p.105).

A partir de allí, adquieren gran importancia el desarrollo de las capacidades y habilidades de los individuos, sus empresas y las entidades que coordinan las estrategias para que estructuren acciones que aporten a los procesos de desarrollo, formalización y competitividad mediante el mejoramiento de la calidad de la educación y el desarrollo de competencias. Por ello, se planteó que en ese periodo se apostaría a mejorar la calidad de la educación, dado que este es el instrumento más poderoso en el tema de reducción de la pobreza y se convierte en el camino más efectivo para alcanzar la prosperidad (Presidencia de la República, 2011, p.107).

Un pilar importante dentro de la estrategia de la prosperidad es la educación, pues además de generar enormes beneficios sobre el desarrollo personal se considera la herramienta más efectiva para reducir la inequidad y alcanzar igualdad de condiciones para la generación de ingresos. En el PND 2010-2014 se esboza que en medio de una educación equitativa, de calidad y con pertinencia surgen esquemas propicios que crean las posibilidades de encontrar empleos formales o desarrollar exitosamente proyectos de emprendimiento.

A partir de estos lineamientos puede verse como prioridad avanzar en los distintos elementos que puedan mejorar el bienestar teniendo como base las estrategias para la generación de ingresos (educación, empleo y desarrollo empresarial, entre otros) a fin de superar la pobreza, reducir las desigualdades y aportar al desarrollo económico y social. Estos aspectos coinciden con los planteamientos del análisis político-institucional y de la

teoría de la gobernanza, como elementos teóricos fundamentales, en la medida en que un marco institucional y una acción pública favorable y pertinente favorecerán el desarrollo personal y el social, permitiendo además que el gobierno genere los espacios para satisfacer las demandas de los distintos grupos poblacionales.

### **2.3 Los lineamientos de la política de generación de ingresos**

Esta política diseñada por el gobierno nacional trata de orientar a la población para que a través de la autonomía económica logren convertirse en los actores claves de su desarrollo mediante un conjunto de acciones, programas y estrategias dirigidas a la población vulnerable y a las víctimas del desplazamiento. Las acciones conducentes en este sentido están encaminadas a la reducción de la pobreza extrema y al restablecimiento de las condiciones socioeconómicas de la población desplazada para que superen sus inconvenientes y simultáneamente logren aumentar el potencial productivo, desarrollen las capacidades y creen oportunidades con el objetivo de acumular activos y a partir de ellos alcanzar la estabilización social y económica (DNP, 2012).

Hay que decir que en esta estrategia deben involucrarse varias líneas de acción para que la política pueda atacar los distintos frentes que pretende solucionar, pues el tema de generación de ingresos es amplio y abarca desde planes y programas especializados en el empleo, su fortalecimiento, la formalización, capacitación, formación, desarrollo de habilidades, competencias y destrezas; hasta el desarrollo de emprendimientos productivos

que permitan a la población alcanzar los recursos que requieren para satisfacer sus requerimientos. Para ello, el gobierno estableció cinco líneas esenciales (DNP, 2013, p.2):

- El desarrollo de capacidades
- El acceso a activos físicos, financieros, asistencia técnica, servicios de acompañamiento y servicios de desarrollo empresarial
- El apoyo a la gestión del desarrollo territorial incluyente
- El mejoramiento del marco institucional para la generación de ingresos, y fortalecimiento del Sistema de Protección Social.

Según el DNP (2012) es necesaria la participación y articulación de los actores del gobierno en los niveles nacional y territorial con la población objetivo, el sector privado, los organismos que brindan cooperación internacional, las organizaciones no gubernamentales ONG y la academia. Esta situación que se percibe históricamente desde el lado de los grupos vulnerables y de la población en general como respuesta a una realidad que siempre les ha puesto del lado menos “amable”.

A partir de los nuevos mecanismos de participación ciudadanía y de control político la sociedad civil hoy es reconocida y asumida por el Estado en la actualidad como un elemento clave dentro de su gestión. No obstante, el cambio de actitud del Estado respecto a la inclusión actual de los actores en la política pública, este ha estado influenciado enormemente por la presión ejercida por dichos grupos a través de demandas judiciales, demandas de la población y recomendaciones académicas.

Estos avances han estado ligados por el establecimiento de un marco institucional, que orienta las acciones de las distintas entidades que participan de manera conjunta en su

implementación. Los lineamientos orientan la interrelación entre los programas con miras a un enrutamiento de los participantes para que puedan definir mejor las estrategias y con ello tener mejores focalizaciones de la oferta programática (DNP, 2013). A partir de estas acciones se ha avanzado en los servicios prestados, ayudando en el diseño y fortalecimiento de los programas establecidos, desarrollando las capacidades de la población para acceder a los activos con ofertas que respondan a las características e intereses de la población y el territorio.

El gobierno pone a disposición su andamiaje gubernamental con su distintas entidades: los Ministerios de Trabajo, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Educación, de Comercio, Industria y Turismo; los Departamentos Administrativos para la Prosperidad Social DPS y el de Planeación Nacional DNP, El Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, y otras entidades como BANCOLDEX, INCODER Y ANSPE.

Uno de los elementos que pueden afectar el desarrollo de la política es la carencia de recursos disponibles para apoyar tanto a nivel nacional como territorial las estrategias de respuesta a las demandas de grandes grupos de población en condiciones vulnerables, aspecto que incide en la cobertura que hacen los programas. Las circunstancias descritas generan dilemas a los gobernantes que deben responder a los ciudadanos y obligan a las administraciones públicas a establecer criterios para focalizar las acciones que realizan, todo ello para que se ejecuten aquellas acciones que mayor impacto generen, sin dejar de lado las dinámicas propias que cada región o territorio alberga y los posibles alcances que la implementación de las políticas puedan tener en cada uno de ellos.

Bajo esta realidad, las diferencias particulares existentes en los municipios conllevan a

la necesidad de una focalización territorial que incluya las divergencias regionales dentro de las consideraciones de las entidades que formulan y ejecutan, esto con el objetivo que estas acciones sean pertinentes y respondan a la especialización de los territorios, sin desconocer los elementos externos que puedan afectar los logros territoriales DNP (2013, p. 11.).

Dentro de este enfoque de focalización, se identifican las redes que se establecen a nivel municipal y que luego conforman regiones económicas, regiones que aunque no siempre coinciden con las divisiones político-administrativas si logran influir en la focalización que se pretende desarrollar para alcanzar los logros propuestos en las metas de política pública. A partir de los lineamientos para la focalización, se desarrolla una metodología que permite enfocar las acciones en el tema de generación de ingreso con mayor profundidad y detalle, metodología que no obstante no se va a desarrollar en este escrito pues no corresponde al objeto de este trabajo.

Según el gobierno nacional, es necesario conocer el perfil productivo de la población en edad de trabajar porque es necesario conocer las características para el mercado de trabajo e identificar las acciones que puede realizar la entidad territorial en Generación de Ingresos. Según el DNP (2012) “en la identificación del perfil productivo de la población pobre extrema y víctima del desplazamiento forzado por la violencia se reconoce la línea de intervención a la cual se debe orientar la oferta institucional” (p.13).

Esta intervención se dirige a diversos aspectos para “atacar” de manera integral el problema y enfrentar las especificidades de cada población o territorio: caracterización y orientación, educación, formación para el trabajo, emprendimiento y fortalecimiento,

empleabilidad y transversalidad. Por ello, en la política se recomienda que cada alcaldía cumpla los objetivos de mejora en las condiciones de la población en situación de vulnerabilidad a través del desarrollo e incremento del potencial productivo de esta población.

Con todo ello se pretenden desarrollar las capacidades y crear las oportunidades para que accedan y acumulen activos que en el mediano y largo plazo les permitan alcanzar la estabilización socioeconómica. Esta población tiene características específicas que la hacen más vulnerable en el mercado laboral pues según DNP (2012) tienen enormes limitaciones debido a:

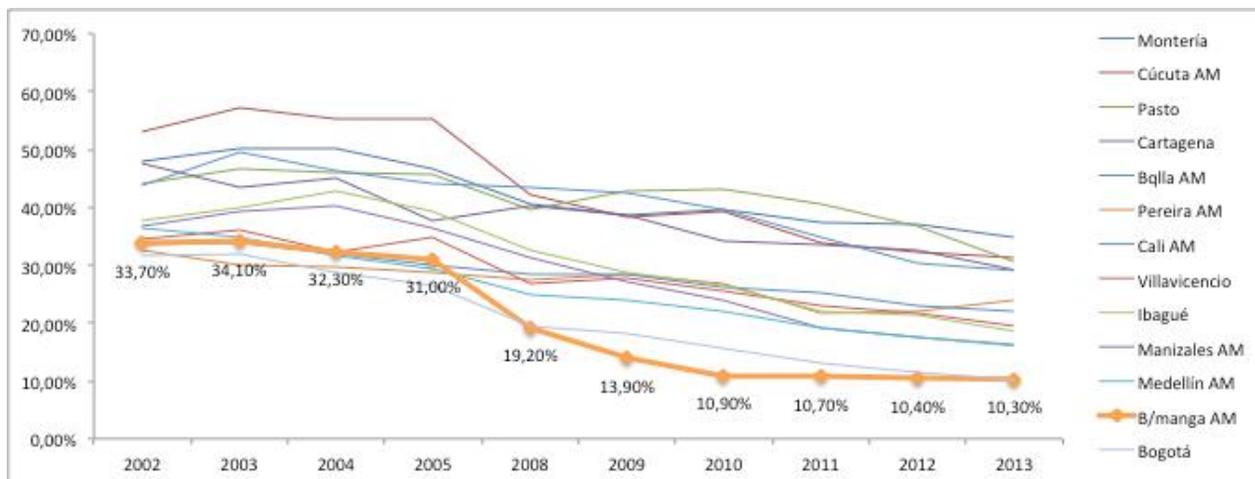
a las brechas en materia educativa y de formación y cualificación para el trabajo, limitaciones para el acceso al mercado laboral, problemas para adaptarse al entorno laboral en razón a los escasos mecanismos de intervención psicosocial, herramientas limitadas para asociarse, unidades de producción con escalas económicamente inviables, acceso limitado a servicios de acompañamiento, asistencia técnica y al crédito o recursos de financiamiento, abandono de las prácticas de autoconsumo que limitan la capacidad de ahorro y manejo del riesgo, y grandes índices de informalidad en la tenencia de la tierra. (p.20)

Por ende es necesario dirigir esfuerzos a esta política y dirigir las acciones institucionales y la colaboración de los actores sociales a este grupo de población porque son fundamentales en el grado de desarrollo de los municipios y con ellos se pueden fortalecer las bases sociales para empezar a fortalecer las capacidades y las opciones de la sociedad para que le permitan estabilizarse socioeconómicamente.

## 2.4 La Política de Generación de Ingresos en el Área Metropolitana de Bucaramanga

El grado de desarrollo y avance de la ciudad de Bucaramanga ha sido un elemento que inquieta a la ciudadanía, la opinión pública, los gremios y demás actores públicos, privados, no gubernamentales y comunitarios a nivel local y también nacional. Este avance fruto de los resultados positivos en materia de empleo, calidad de vida, desigualdad y pobreza, en si sobre su desempeño económico y social hace que en el territorio que comprende el Área Metropolitana de Bucaramanga se analicen las dinámicas que han permitido alcanzar dichos resultados. Al respecto se puede ver en el Gráfico 2 su menor tasa de incidencia de la pobreza en relación con las 13 Área metropolitanas en el país.

**Gráfico 2. Tasa de incidencia de la Pobreza en 13 Áreas Metropolitanas 2002-2013**

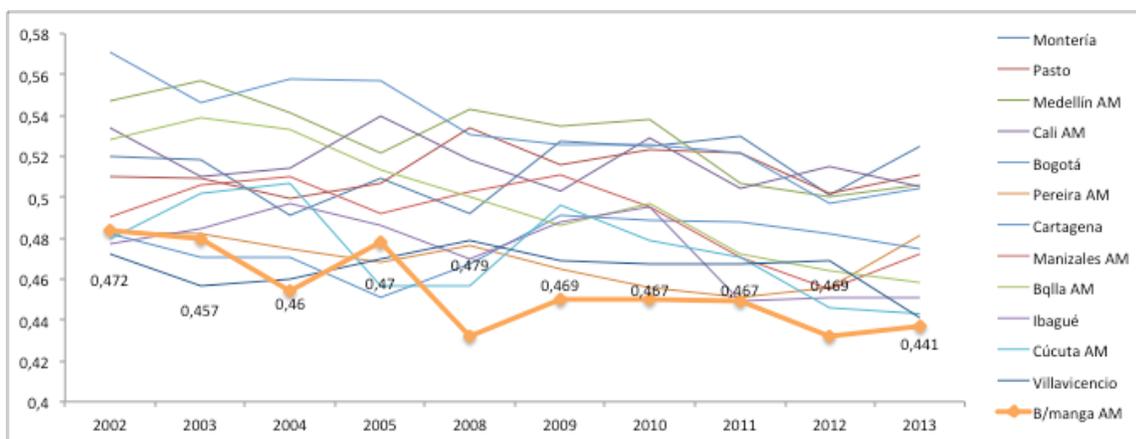


Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Comercio de Bucaramanga.

El departamento de Santander se ubica en términos de su PIB per cápita como el más alto entre departamentos como Bogotá, Antioquia, Valle y Atlántico y mantuvo una buena posición y crecimiento en la mayoría de sus sectores económicos (Cámara de Comercio, 2014). Al respecto según datos del DANE puede verse que en el año 2014, fue

Bucaramanga la ciudad con menor incidencia de pobreza con 8,4%, además de destacarse por presentar la menor tasa de incidencia de pobreza extrema con 1,1%. Igualmente, en materia de desigualdad en 2014 fue después de Valledupar la ciudad con menor desigualdad del ingreso al tener un coeficiente de Gini de 0,428. Esta situación se refleja en el gráfico 3 donde se muestra la evolución del coeficiente de Gini entre 2000 y 2013 y donde se ve la situación de Bucaramanga como una de las ciudades con mejor las ciudades con mejor las ciudades con mejor desempeño.

**Gráfico 3. Evolución del coeficiente de Gini en 13 Áreas Metropolitanas 2002-2013**



Fuente: Elaboración propia con datos de la cámara de Comercio de Bucaramanga.

Esta situación favorable en materia de condiciones de vida permite examinar y con ello indagar como se estructuran las acciones de política pública para alcanzar este tipo de resultados. Dicha revisión permitirá entender cuáles son los elementos y aspectos que caracterizan las acciones desarrolladas en el territorio además de reconocer el rol de los distintos actores sociales para aportar a estos logros.

Lo excelentes resultados en los territorios normalmente reflejan los efectos de las acciones de la política pública para el mejoramiento de las condiciones sociales mediante

estrategias dirigidas a aumentar las condiciones de vida de los ciudadanos. En esta dinámica, los gobiernos centran su atención en las demandas sociales para tratar de definir estrategias oportunas y acertadas con el fin de solucionar la gran cantidad de requerimientos sociales en un escenario globalizado y complejo. Ante esta situación se deben elegir y priorizar las estrategias de solución que mayor impacto puedan tener sobre el bienestar de la población dependiendo de la importancia que tenga para la sociedad que se gobierna.

De ahí que las administraciones nacionales, regionales y municipales tengan que elegir la mejor forma para tratar de alcanzar los objetivos que generarán mayores efectos sobre el bienestar general. Para ello tienen a su disposición la política social, política que según Lozano (2009) se entiende como:

Un conjunto de sucesivas tomas de posición de diferentes agentes sociales y estatales, frente a cuestiones consideradas como socialmente problemáticas; donde en su formulación puede evidenciarse [pero jamás de manera armónica] la materialización de un proyecto político, esto en la medida que se actúe dentro de la estructura burocrática del Estado. (p.1)

De acuerdo con el objetivo fundamental del gobierno puede decirse que las acciones de política pública buscan mejorar las condiciones de la población mediante estrategias dirigidas a aumentar los niveles de empleo e ingresos como elementos fundamentales para apoyar las mejores condiciones de vida de la población.

En este sentido, el Departamento Nacional de Planeación también afirma que a través del empleo las personas generan la mayoría de sus ingresos y que por ende la

coyuntura laboral tiene repercusiones fundamentales sobre la pobreza y la distribución del ingreso. Por tanto, la política social debe concentrarse en facilitar el acceso a educación de calidad, a una seguridad social equitativa y solidaria, al mercado laboral y a mecanismos de promoción social efectivos que permitan generar las condiciones necesarias para que cualquier habitante, sin importar su condición, pueda generar y proteger los activos que posibiliten su desarrollo personal y social.

En esta vía se considera fundamental las estrategias surgidas a partir de la Política de Generación de Ingresos (PGI), política que tiene por objetivo desarrollar e incrementar el potencial productivo de la población... mediante el desarrollo de las capacidades y la creación de oportunidades que les permitan acceder y acumular activos tanto en el mediano como en el largo plazo, para alcanzar la estabilización socioeconómica (DNP, 2009).

En esta misma línea se ejecutan las acciones desarrolladas por el Ministerio del Trabajo quien, siguiendo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, establece acciones dirigidas a intervenir y desarrollar instrumentos y mecanismos que posibiliten una mayor empleabilidad, fomentar el emprendimiento y la generación de ingresos, a mejorar la calidad, a hacer pertinente la formación y la productividad, a posibilitar el ajuste y la articulación de los mecanismos que minimización los riesgos al desempleo, a la formalización, entre otros elementos fundamentales para mejorar la situación de los ciudadanos.

Bajo estos lineamientos el gobierno nacional, a través de la Dirección de Promoción para el Trabajo del Ministerio de la Protección Social, define los lineamientos de políticas, planes y programas que permitan orientar recursos y acciones en ese campo. A partir de

allí, se podrá organizar el diseño, planeación, implementación, control y evaluación de las políticas, estrategias, programas y proyectos de empleo y generación de ingresos con el objetivo de prevenir, mitigar y superar los riesgos asociados al desempleo y a la falta de ingresos de la población colombiana (Ministerio del Trabajo, 2015).

Hay que entender que la política de generación de ingresos abarca temas más allá de la política de empleo, pues también se incluyen estrategias de capacitación, formación y desarrollo del talento humano, acciones que permiten la acumulación de activos y el desarrollo de capacidades. En este orden de ideas, el gobierno ha orientado sus acciones y por ende direcciona la PGI a los siguientes referentes al:

1. desarrollo de capacidades,
2. acceso a activos físicos, financieros, asistencia técnica, servicios de acompañamiento y servicios de desarrollo empresarial,
3. apoyo a la gestión del desarrollo territorial incluyente,
4. mejoramiento del marco institucional para la generación de ingresos, y
5. fortalecimiento del Sistema de Protección Social.

Hay que resaltar que los efectos esperados por la implementación de las acciones de los gobiernos en materia de generación de ingresos serán distintos dependiendo de las particularidades de los territorios, de las necesidades sociales, de las expectativas individuales y colectivas y de las características de la población en la que se ejecutan, así como, de los elementos propios de carácter demográfico o geográficos de las regiones donde se implementan dichas acciones.

Igualmente, deben considerarse que los actores e instituciones que interactúan en los territorios también posibilitan o limitan el alcance y la efectividad de las acciones y por ende los objetivos e intereses a los que responden tales acciones. Por tal motivo, es necesario analizar en qué medida las acciones que se establecen y los resultados alcanzados son o intentan ser coherentes con las necesidades, capacidades y potencialidades de la población en donde se llevan a cabo.

Si la acción pública en materia de generación de ingresos a nivel local es coherente con los planteamientos que sostiene el gobierno nacional y este a su vez es capaz de responder a las necesidades y realidades definidas por los actores en los territorios, no solo en la teoría sino también en la práctica, las acciones y estrategias desempeñadas por las instituciones y los actores estarán estrechamente ligadas a las demandas sociales de tal forma que se puedan alcanzar los objetivos que persigue el gobierno , para que pueda ejercer adecuada y oportunamente su rol de coordinador y articulador de los actores para el beneficio común.

#### **2.4.1 Estrategias de generación de ingresos en los municipios del AMB.**

Habiéndose definido la importancia de la política pública de generación de ingresos como elemento primordial para que en el AMB mejore sus condiciones de vida y pueda enfrentar fenómenos como la pobreza, la desigualdad, la informalidad laboral, el desempleo, entre otros. Se hace necesario ahora revisar como han hecho los equipos de gobierno para enfrentar las dinámicas de cada municipio así como los fenómenos en común que se les presentan de manera similar a todos los territorios.

Según el Plan de Desarrollo de Bucaramanga PDB (2012-2015), el avance en materia económica resulta de diversas actividades económicas que se sustentan en sectores

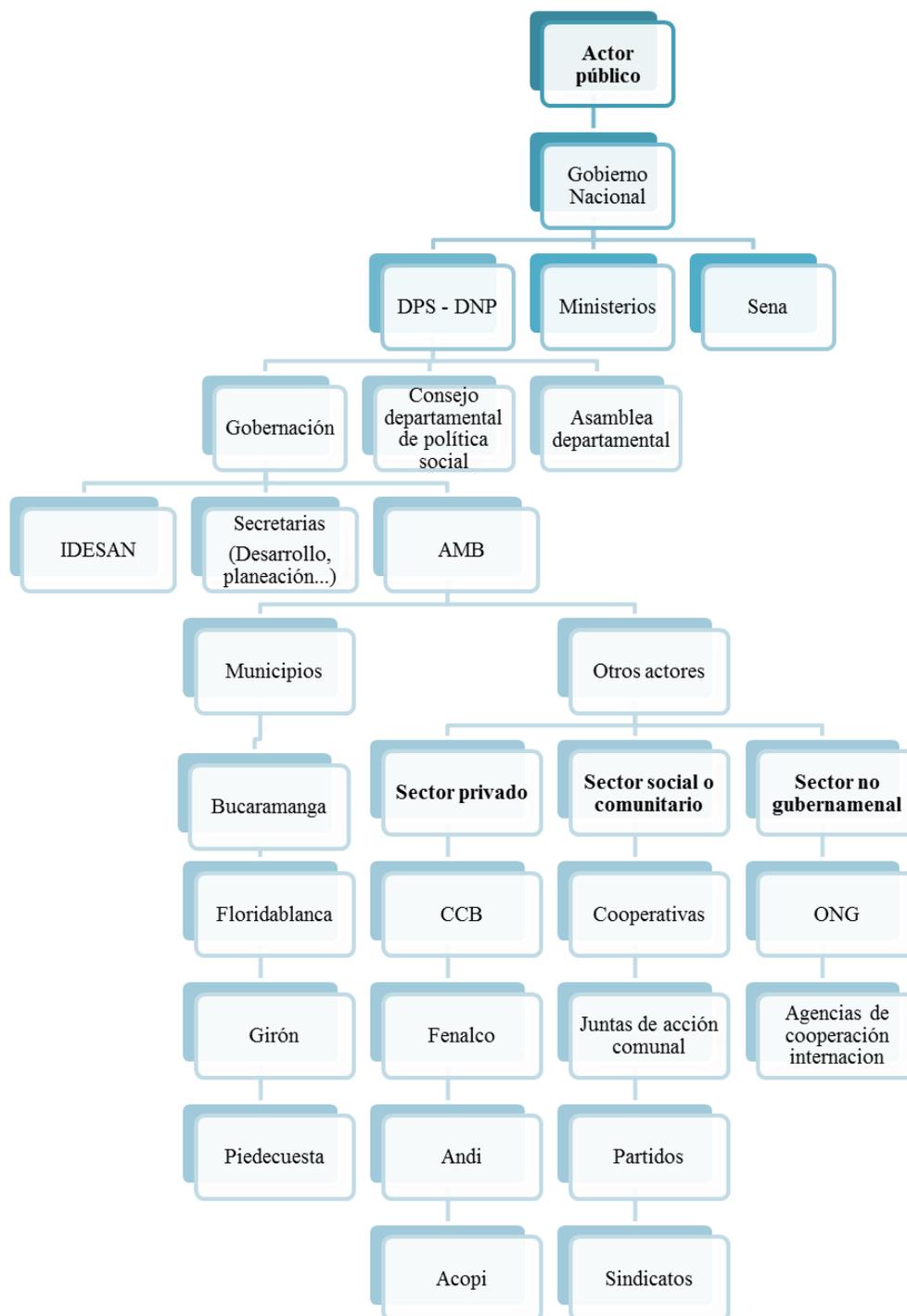
productivos tradicionales como cuero, calzado y marroquinería, confecciones, joyería, alimentos y metalmecánica; actividad que se ve fortalecida por el desarrollo de sectores no tradicionales en sectores como la salud, las Tics, el sector energético y el turístico (Alcaldía de Bucaramanga, 2012). No obstante y a pesar del avance en varios indicadores se evidencia una situación no tan favorable en materia de empleo, especialmente en informalidad, calidad del trabajo, subempleo y bajos ingresos salariales, situación que alarma al tejido laboral y que afecta la sostenibilidad de la ciudad, pues estas condiciones laborales afectan normalmente los sectores que soportan la estructura: los tradicionales.

Para enfrentar los nuevos retos que se le plantean a la ciudad y para generar una dinámica de desarrollo favorable, el gobierno de la ciudad, ha diseñado varias alternativas que permiten la promoción del desarrollo tales como: la creación de Comercializadoras Internacionales (sociedades mercantiles especializadas en generar negocios sostenible a largo plazo) las Ruedas de Negocios (reuniones empresariales que sirven para promover contactos con el objetivo de efectuar negocios y alianzas estratégicas) y las Misiones Comerciales (visitas que permiten la identificación de mercados objetivos ).

La política pública a nivel local pretende fortalecer la competitividad y sustentabilidad y a partir de allí generar los espacios propicios para el desarrollo de las distintas actividades económicas mediante estrategias en temas de desarrollo empresarial, transformación productiva, internacionalización y promoción del comercio exterior. Para ello dispone de una red de actores sociales los cuales según la estructura social y el andamiaje gubernamental pueden aportar a los procesos de desarrollo de cada territorio, esta red puede entenderse a partir de la Figura 1:

**Figura 1. Los actores sociales en la política pública de generación de ingresos del**

**AMB**



Elaboración propia

La política local en lo referente al tema de generación de ingresos no define una política específica al respecto, pero si permite apreciar que tanto están ligados a los lineamientos que plantean el gobierno nacional en cuestiones de empleo, desarrollo empresarial, formación y capital humano, generación de competencias, asociatividad entre otros. Puede decirse que el desarrollo de la política de generación de ingresos se da a través de acciones que le impactan de manera transversal mediante la promoción del desarrollo bajo las estrategias y los temas que ya se mencionaron referentes a la gestión de la productividad y competitividad de la ciudad como un todo.

En este orden de ideas según el PDB 2012-2015 se busca la “identificación de estrategias y programas innovadores de desarrollo urbano sostenible, en áreas como competitividad e innovación tecnológica, empleo y generación de renta, ambiente urbano, rehabilitación urbana, gestión fiscal, y desarrollo empresarial e internacionalización” (Alcaldía de Bucaramanga, 2012, p.36).

Respecto al desarrollo empresarial y a la internacionalización se pretende la transformación productiva del AMB para hacerla sostenible y participe de los mercados globales integrando los actores institucionales en los distintos aspectos, con el fin de que se creen ambientes propicios para el desarrollo, la innovación, el fortalecimiento de capacidades a través del desarrollo de clúster y cadenas productivas, la eliminación de barreras financieras, fiscales, administrativas y tecnológicas además de la gestión de los recursos para el fortalecimiento de las distintas actividades.

Para el tema de generación de empleo se planeó el Centro de Diseño, Desarrollo e Innovación Productivo del Cuero, Confecciones y Orfebrería, la estructuración del Instituto

Municipal de Empleo de Bucaramanga IMEBU y de la Agencia para el Desarrollo Económico Local ADEL, la provisión de fondos para el apoyo a emprendimientos productivos dirigidos a mujeres, jóvenes, empresas de base tecnológica y modelos asociativos, la aplicación de la Ley de primer empleo especialmente para los jóvenes, el apoyo a nuevos sectores productivos como el turismo, entre otros.

Otro de los municipios del AMB es Girón, quien en la actualidad tiene enormes retos en materia económica respecto al empleo y el desplazamiento debido a que por distintas circunstancias y al crecimiento acelerado de la población desplazada se da una gran oferta de mano de obra que surge de la gran cantidad de población económicamente activa que fue del 48,6 % para 2011 según proyecciones del DANE. Ante esta situación, se requiere generar, gestionar ingresos y crear los empleos suficientes para que la población pueda satisfacer sus condiciones de vida y con ello se respondan a las necesidades y demandas de servicios.

Para hacer frente a este y otros problemas el gobierno municipal según el Plan de Desarrollo de Girón PDG (2012-2015), en una de sus líneas principales pretende convertirlo en un municipio productivo y competitivo que busque el mejoramiento de la productividad para que también pueda enfrentar satisfactoriamente fenómenos como la pobreza, el desempleo y con ello mejorar la calidad de vida (Alcaldía de Girón, 20012). Al respecto se puede ver según el PDG 2012-2015:

El municipio, no solo tiene la responsabilidad de sostener o aumentar el empleo, también tiene la responsabilidad de crear las estrategias necesarias para calificar a los empleadores y empleados, invertir en ciencia y tecnología y garantizar todos los

servicios que demanda el territorio, todo esto con el único fin, de transformar a Girón en una empresa productiva y competitiva para la prosperidad. (Alcaldía de Girón, 2012, p.106).

Para el gobierno municipal que busca convertir a Girón en un municipio emprendedor, proactivo y dinámico, es fundamental motivar y desarrollar a la micro y pequeña empresa para que en ella recaiga la responsabilidad y posibilidad de reducción del empleo informal y la tasa de desempleo en el municipio. Es de vital importancia según el PDG que se genere empleo y así se pueda aportar a la justicia y al bien común, por ende se plantea que son los empresarios indirectamente a quien les corresponde el deber y la responsabilidad de orientar la política del trabajo, pues ellos son los sujetos, personas o instituciones capaces de orientar, a nivel nacional o internacional el desarrollo en este tema (Alcaldía de Girón, 2012)

Dentro de la visión de futuro que sirve de base en la política de desarrollo de Girón se destaca la necesidad de impulsar una sociedad hacia el bien común y para ello se requiere el desarrollo de las expectativas de trabajo que se ofrezcan. Para ello debe propenderse por la reducción de la informalidad y el desempleo, la promoción del emprendimiento empresarial y el fortalecimiento de la fami, micro y pequeña empresa, el desarrollo de incentivos tributarios y la gestión de recursos como principales estrategias.

En resumidas cuentas en el municipio de Girón al igual que en Bucaramanga, se plantea como elemento fundamental el desarrollo de unas acciones en pro de la generación, fortalecimiento y mejoramiento de la empleabilidad, pero no hay una política de generación

de ingresos como tal que responda a los lineamientos de la política pública que se mencionó anteriormente.

Por su parte Floridablanca, el municipio que por su posición geográfica se ha convertido en corazón del Área Metropolitana de Bucaramanga está conformado por una población diversa, compleja y políticamente dinámica e impredecible que en los últimos años ha tenido problemas en el logro de sus objetivos de desarrollo. La inestabilidad de la administración generada por los problemas de sus mandatarios por casos de corrupción y malos manejos de los dineros y de la política pública los llevó a tener que enfrentar crisis de credibilidad y confianza (Alcaldía de Floridablanca, 2012).

En el Plan de Desarrollo de Floridablanca PDF (2012-2015) se plantea como eje de la política económica “priorizar la inversión pública a acciones para la promoción y fomento al desarrollo económico y empresarial, protección y promoción al empleo, productividad, competitividad e innovación, desarrollo rural y asistencia técnica y desarrollo del turismo” (Alcaldía de Floridablanca, 2012, p. 47).

Respecto al empleo se destacan programas de fomento a la participación en eventos, certámenes productivos y turísticos y con ello contribuir a la generación de puestos de trabajo, la protección y promoción del empleo a través de la puesta en marcha del Centro de Información para el Empleo, y el fortalecimiento del Fondo Rotario de Crédito Municipal, alternativas que buscan generar condiciones para mantener un nivel de vida estable.

En el Municipio de Piedecuesta el sector primario acapara la mayoría de las actividades económicas como la agricultura y ganadería, con cultivos como el de caña de

azúcar, el tabaco, el fique y la mora principalmente , en el sector secundario se destacan las actividades artesanales y la pequeña industria, además del destino de la producción y al sector terciario le corresponden las actividades complementarias y de servicios tales como restaurantes, droguerías, comercio, hoteles, banca, transporte y servicios en general.

El Plan de Desarrollo de Piedecuesta PDP (2012-2015) desarrolló la formulación de su política a través de la construcción participativa del Plan de Desarrollo mediante la realización de consejos comunales, y encuentro con la comunidad campesina para conocer las realidades y potencialidades del municipio (Alcaldía de Piedecuesta, 2012) .

En el eje estratégico ciudad sustentable a través del sector educativo se proyecta el municipio como una ciudad educadora que ayude a mejorar la calidad educativa y el fortalecimiento del desarrollo de las competencias del sistema educativo. En lo referente a la promoción del desarrollo se busca el fomento del emprendimiento, el empleo y el fortalecimiento empresarial de la gente con el objetivo de promover mejoras en la calidad de vida y el desarrollo económico mediante alternativas de competitividad y la inclusión de la ciencia y la tecnología en el aparato productivo del municipio.

Para ello según el PDF (2012-2015) “se implementarán estrategias que conduzcan a la creación de las condiciones para la generación de empleo y el ingreso familiar a través de la capacitación y el fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa” (Alcaldía de Piedecuesta,2012,p.136). Dentro de estas estrategias se implementarán ayudas a los comerciantes para el acceso a crédito con el fin de posibilitar el mejoramiento de la calidad de producción y la competitividad.

**Tabla 1. Estrategias de generación de ingresos en los municipios del AMB**

Municipio	Temas	Acciones o instrumentos
Bucaramanga	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo empresarial</li> <li>- Transformación productiva</li> <li>- Internacionalización</li> <li>- Promoción comercio exterior</li> <li>- Fortalecimiento de capacidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comercializadoras internacionales</li> <li>- Ruedas de negocios</li> <li>- Misiones comerciales</li> <li>- Creación del Centro de Diseño, Desarrollo e Innovación Productivo del Cuero, confecciones y Orfebrería</li> <li>- Estructuración del Instituto Municipal de Empleo de Bucaramanga IMEBU y de la Agencia para el Desarrollo Económico Local ADEL</li> </ul>
Girón	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestionar ingresos</li> <li>- Generar empleos</li> <li>- Productividad y competitividad</li> <li>- Calificación laboral</li> <li>- Desarrollo de la micro y pequeña empresa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incentivos tributarios</li> <li>- Gestión de recursos</li> </ul>
Piedecuesta	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Calidad Educativa</li> <li>- Desarrollo de competencias</li> <li>- Emprendimiento</li> <li>- Empleo</li> <li>- Desarrollo empresarial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crédito</li> <li>- Asistencia</li> <li>- Innovación y tecnología</li> </ul>
Floridablanca	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo económico y empresarial</li> <li>- Estrategias de empleo</li> <li>- Productividad, competitividad e innovación</li> <li>- Desarrollo rural y del turismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación en eventos, certámenes productivos y turísticos</li> <li>- Centro de Información para el Empleo,</li> <li>- Fortalecimiento del Fondo Rotatorio de Crédito Municipal.</li> <li>- Asistencia técnica</li> </ul>

Elaboración Propia

Hay que decir que los planteamientos expuestos en los planes de desarrollo de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga están todos muy cerca en los temas que le competen al desarrollo y específicamente en temas que se relacionan con el empleo. No obstante, no hay una claridad sobre su conexión con los lineamientos de la Política de Generación de Ingresos y tampoco se puede ver claramente el seguimiento de lineamientos de las políticas generales en esta materia planteadas desde el gobierno nacional por los ministerios, entidades descentralizadas y las entidades gubernamentales encargadas de la planeación del desarrollo en estos temas.

Al revisar los planes de desarrollo hay muy poca evidencia y mención que demuestren que las políticas se direccionen y siguen rigurosamente los planes del gobierno nacional o departamental respecto a los temas del desarrollo y en especial de la generación de ingresos. Igualmente, no se menciona en qué forma se pueden utilizar las conexiones e interrelaciones a nivel metropolitano para que se puedan alcanzar los logros que planean sus respectivas administraciones. Hay que decir que no se explica cómo en los 4 municipios del AMB analizados, quienes se encuentran conurbados apenas se están planeando el desarrollo de estrategias conjuntas con una visión metropolitana articulada funcionalmente entre los distintos territorios, entidades y actores que la conforman.

Con el reconocimiento de los *hechos metropolitanos*<sup>5</sup> se están empezando a orientar y definir las políticas sobre los fenómenos comunes y a los cuales cada administración ha propuesto soluciones, que aunque se encuentran en la misma línea de acción, no están articuladas. No se nota una evolución significativa de las acciones respecto a las planteadas en los planes de desarrollo 2008-2011, no hay diferencias considerables a nivel municipal salvo en la forma cómo van a trabajar ya sea través de alianzas, esquemas asociativos o el fomento de espacios de interacción, pues sistemáticamente a pesar del grupo político o la situación que deba enfrentar cada municipio, las estrategias son las mismas o muy similares.

---

<sup>5</sup> Definidos como fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos que impacten a dos o más municipios.

### **3 El nivel de percepción social sobre la política de generación de ingresos en el AMB**

Dentro del análisis de la política pública de generación de ingresos se hace necesario determinar en qué medida los actores llamados a ser protagonistas del desarrollo perciben y entienden el escenario al cual deben enfrentar. Esta percepción se vuelve importante en la medida en que permitirá encontrar que elementos (causas) pueden estar incidiendo positiva o negativamente en los resultados (efectos) generados por la política en el territorio del AMB en materia de efectividad, inclusión, articulación, alcance y oportunidad.

#### **3.1 Percepción ciudadana sobre la política pública**

La percepción ciudadana normalmente es el reflejo de las expectativas e intereses que tienen las personas sobre las acciones que inciden en su grado de bienestar o en su nivel de vida, por tanto, sus valoraciones sobre el desempeño de la política pública abren el camino para que los demás integrantes de la sociedad y en especial el gobierno actúen en la definición de las acciones a seguir en el tema. La línea de acción a seguir dependerá tanto de lo que se haya alcanzado en el tema como de los objetivos que motivan a la sociedad.

A nivel teórico la percepción se define como aquel conjunto de procesos y de actividades que se relacionan con la estimulación de los sentidos que le permiten a las personas obtener información que requieren de su entorno y a su vez de las acciones que ejecuta y sobre sí misma (Rivera, Arellano & Molero, 2000) . La percepción es subjetiva, pues depende de quien la esté mirando, el sujeto, el grupo o el entorno general, es además,

selectiva porque se relaciona con las necesidades, los intereses, los valores, la experiencia, las expectativas y la capacidad, y por último, es temporal porque es un fenómeno de corto plazo que puede llegar a convertirse en un elemento que forme parte de la memoria al largo plazo (Sciffman y Kanuk, 2006)

Hay que decir que aunque la percepción ciudadana no es la panacea en materia de política pública es un punto de referencia ineludible para los gobernantes, sus grupos de trabajo, la comunidad, los gremios y demás actores de la sociedad civil. Las personas actúan y reaccionan basándose en sus percepciones, no en la realidad objetiva, pues para un individuo la realidad es un fenómeno singular que se basa en sus necesidades, deseos valores y experiencias (Sciffman y Kanuk, 2005, p.158)

De acuerdo con lo anterior y en términos de la política pública la percepción es un elemento fundamental en los territorios más cuando se habla de los efectos de las acciones que inciden en su realidad diaria y afectan el bienestar. Por ejemplo, si en un territorio los resultados de las acciones generan una percepción favorable la acción estatal será un paso más firme para alcanzar un buen nivel de gobernanza pues se goza de mayor credibilidad, disponibilidad y voluntad de los actores, menor “urgencia” para realizar acciones oportunas y con ello puede que se logre una mayor participación de los actores, un mayor grado de responsabilidad y compromiso de sus acciones, entre otros elementos que puedan permitir a la política pública ser más efectiva, oportuna y pertinente. Si por el contrario los resultados son negativos o no son tan favorables la acción pública tendrá mayores inconvenientes a la hora de tomar acciones para enfrentar los fenómenos que le son de interés.

La percepción de la política pública de generación de ingresos en el AMB se validará en términos de lo que aprecian los actores públicos, privados, sociales y no gubernamentales sobre el tema de articulación, participación y confianza principalmente, acerca de las acciones y estrategias que mediante al generación de un nivel de ingreso le permitirá a la ciudadanía alcanzar mejores niveles de bienestar. El análisis de la percepción se realiza a partir de la encuesta denominada: Análisis Político Institucional de los actores sobre la Política de Generación de Ingresos del AMB que se encuentra en el Anexo 4.

La percepción corresponde a las instituciones u organizaciones que se relacionan continuación en la tabla 2 sobre las instituciones que participaron del estudio.

**Tabla 2. Actores sociales encuestados<sup>6</sup>**

<b>TIPO DE INSTITUCIÓN</b>	<b>INSTITUCIÓN</b>	<b>CARGO</b>
<b>Pública</b>	IMEBU	Director
<b>Pública</b>	Secretaría de desarrollo Social Departamental	Coordinador oficina
<b>Pública</b>	Secretaría de desarrollo Social Girón	Coordinador oficina
<b>Pública</b>	Oficina de Empleo Municipio de Piedecuesta	Coordinador oficina
<b>Pública</b>	Ministerio de Trabajo Seccional Santander	Coordinador Grupo de Asistencia Técnica

---

<sup>6</sup> En esta tabla se mencionan las entidades participantes y los cargos de quienes colaboraron con el instrumento de recolección de la información pertinente con fines académicos, pero no se revelan sus nombres pues con ellos se establecieron compromisos de confidencialidad y respeto por la ley de protección de datos.

<b>Pública</b>	Servicio Nacional de Aprendizaje SENA Santander	Dirección Oficina de Emprendimiento Departamento
<b>Privado</b>	Asociación Nacional de Industriales ANDI	Coordinador Entidad
<b>Privado</b>	Asociación Colombiana de Pequeños Industriales ACOP	Asistente de Gerencia
<b>No gubernamental</b>	Corporación Compromiso	Dirección de la Entidad
<b>No gubernamental</b>	Programa de las Naciones Unidas PNUD	Coordinador Local Observatorio de Mercado de Trabajo ORMET
<b>Social</b>	Confederación de Cooperativas de Colombia Región oriente	Dirección Regional de la Entidad
<b>Social</b>	ORMET Santander.	Coordinador Grupo Técnico. Investigador-Consultor- Docente

### **Percepción del análisis político-institucional**

La encuesta se realizó teniendo en cuenta los criterios teóricos que brinda el análisis político institucional para determinar en cada uno de sus 2 componentes, el político y el institucional, el grado de articulación y coordinación político administrativa, la capacidad política, la confianza, la participación, el conocimiento técnico y las particularidades de la política de generación de ingreso en el AMB teniendo en cuenta los distintos actores sociales. A partir de la encuesta se pretendió establecer cuáles eran los elementos que según la percepción de los actores, caracterizaban la situación de la política en el AMB.

A nivel general se percibe en el **componente institucional** que en el territorio hay un nivel medio en términos de conocimiento de la realidad y de los elementos técnicos que delinear las políticas, un acervo de conocimiento importante a nivel académico, además de que se reconocen algunos avances sobre la forma en que se desarrolla la política, la capacidad de algunos actores ( el privado por sus capacidades y el público por su carácter) y la confiabilidad de otros (privado y comunitario), elementos que aunque no son tan determinantes actualmente para la sociedad como debiesen si permitirán a futuro establecer redes interconectadas, incluyentes, confiables y consistentes para el logro efectivo de los objetivos de política pública.

A nivel general desde el **componente político** hay una percepción no tan favorable en materia de la articulación (pues a pesar que existen elementos y marcos de acción) y la participación se da en algunos escenarios no hay como tal elementos que fortalezcan la confianza y aprovechen la capacidad política que tienen o que han desarrollado individualmente algunos actores.

### **3.1.1 El componente político**

A continuación se van a describir los elementos principales encontrados específicamente para cada uno de los elementos que hacen parte de cada componente. Dentro del componente político se revisa la forma en que se determinan las decisiones y se estructuran las acciones respecto de la política en el territorio. Para ello, se revisan el grado de articulación y coordinación administrativa de los actores, su capacidad política, la confianza, y el grado de participación.

### 3.1.1.1 Articulación

Se observan los siguientes tipos de articulación: inter-territoriales (articulación vertical), intra-territoriales (articulación horizontal), inter-sectoriales (articulación sectorial), e intra-inter sectorial-territorial (articulación territorio-sector). En materia de capacidad política se encuentran tres niveles: la capacidad de generación y articulación de redes, el poder de influencia en el proceso y en el resultado final, y el liderazgo ejercido. Para el tema de confianza se revisa la confianza generada entre los actores con ellos mismos y con el sistema; y por último en el tema de participación se revisará el grado de participación institucional y el de participación de las organizaciones sociales y políticas<sup>7</sup>. Estos resultados se muestran a continuación

#### *3.1.1.1.1 Articulación vertical*

De acuerdo con los resultados de la encuesta se percibe la existencia de un bajo nivel en materia de articulación vertical pues el 58% considera que en la parte del diseño de la política la determina el gobierno nacional y tan solo el 25% los diseña la institución o el órgano respectivo a nivel municipal o local, además que menos del 10% lo diseñan los actores locales. Respecto al diseño de la política de generación de ingresos en un 42% esta responde en primera medida a los lineamientos del gobierno nacional más que a las necesidades e intereses de la sociedad un 33% y a los intereses de los distintos actores.

---

<sup>7</sup> Se decidió no realizar indagación con las organizaciones políticas como los partidos o de organizaciones sociales como los sindicatos por disposición del autor. El análisis teórico y de documentos se realizó para todos los municipios del AMB pero la aplicación del instrumento no se logró realizar en el municipio de Floridablanca por cuestiones de agenda y se hizo el contacto con directivos de las Juntas de acción comunal como representante del sector comunitario o social para el municipio de Bucaramanga pero al final no se dio cumplimiento a la cita estipulada por motivos varios.

En este orden de ideas, respecto al diseño de la política normalmente el grado de participación que tienen los distintos actores es medio en un 50% y bajo un 42%, respecto a tan solo un 8% que está en el nivel alto y que considera que puede hacer presencia en cualquier momento en la etapa de diseño de la política. Igualmente, solo el 42% de los encuestados aseveró o que pueden proponer alguna estrategia pero que generalmente estas no son efectivas.

#### *3.1.1.1.2 Articulación horizontal*

En el territorio los actores se interrelacionan en gran medida para realizar la labor que les corresponde, más de un 90% lo hace con entidades públicas de orden nacional, más del 80% con las de orden regional y más del 70 % con las del sector privado y mixto como gremios, asociaciones, cámaras de comercio, federaciones de comerciantes entre otros. Esa interrelación no es tan alta cuando hablamos de organizaciones no gubernamentales o de cooperación internacional donde el 67% tiene vínculos y menos cuando se habla del sector social o comunitario donde solo el 50% establece relaciones con ellos. Respecto a la conformación de redes integradas de actores se puede ver que solo el 17% afirman que es una red completamente articulada, mientras que el 50% considera que está articulada como una red mancomunada de actores, hay un 17% de las personas que consideran que solo se articulan los que están fuera del gobierno y un porcentaje similar que hay articulación solo entre los entes del gubernamentales.

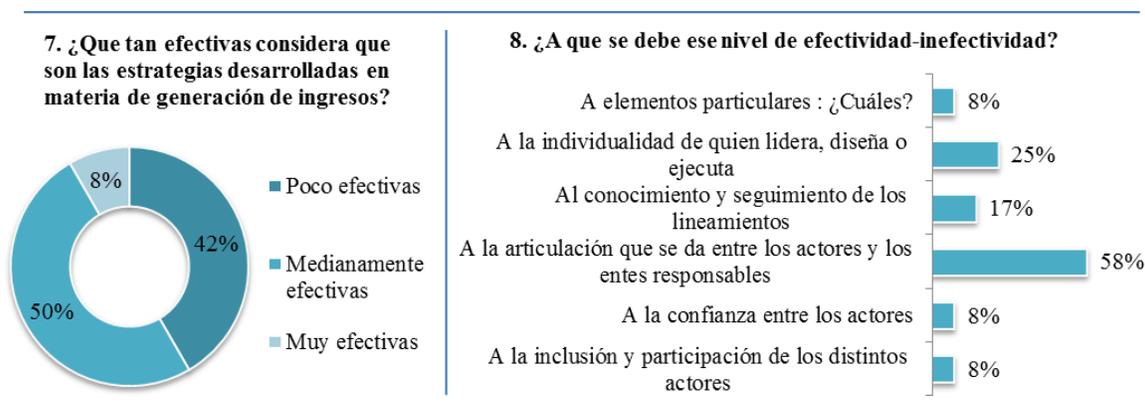
#### *3.1.1.1.3 Articulación sectorial y del territorio-sector*

Estos dos tipos de articulación puede entenderse a partir de lo que las políticas dejan en el territorio en materia del alcance de sus acciones como en la efectividad de las mismas.

Como se muestra continuación en los Gráficos 1 y 2 cuando a los actores se les indagó sobre la efectividad y también sobre el alcance solo el 8% lo ubicó en un nivel alto, mientras que un 50% lo hizo en un nivel medio y el 42% en un nivel bajo es decir que un 92% esta apenas conforme con la situación.

Como se muestra en el Gráfico 4, el 58% de los encuestados que se mostraron apenas conformes con la efectividad perciben que esta situación se da por la articulación entre los actores, que según lo que se acaba de mencionar sobre el nivel de efectividad, podría entenderse que la poca efectividad que hace que ese 92% este apenas conforme se debe a la falta de articulación entre actores y entes. Para los actores la segunda causa de esa efectividad es la individualidad de quien los lidera, diseña o ejecuta en un 25%, entonces tendríamos que más de un 83% de las personas percibe que las políticas son poco coordinadas ya sea porque son acciones individuales o porque no están articuladas

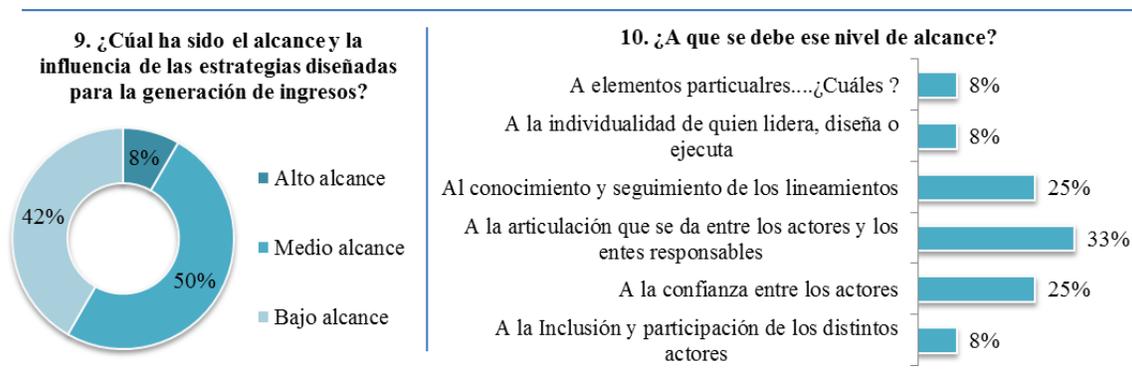
**Gráfico 4. Causas de la efectividad de la política de generación de ingresos en el AMB**



Gráfica construida a partir de las preguntas 7 y 8 del instrumento aplicado

En el Gráfico 5 se muestra que respecto al alcance de la política un 92% esta apenas conforme y que esta situación se da por los bajos niveles de articulación del 33%, de confianza un 25% y de seguimiento y conocimiento de los lineamientos un 25%.

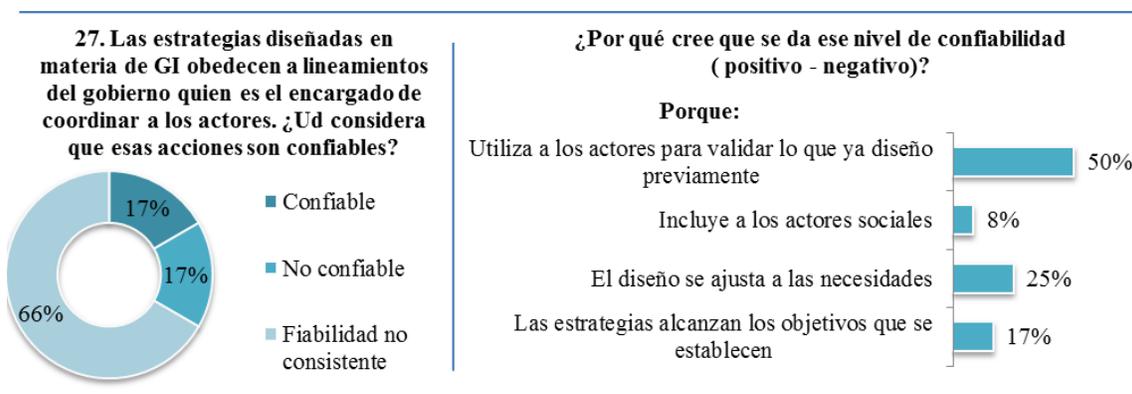
**Gráfico 5. Causas del alcance de la política de generación de ingresos en el AMB**



Gráfica construida a partir de las preguntas 9 y 10 del instrumento aplicado

Respecto a lo que se plantea en el análisis político institucional en materia de articulación se puede ver que la política no está totalmente articulada y que en cierta medida se actúa individualmente o por separado ya que no se están coordinado con los demás actores, en los distintos niveles como se muestra en el Gráfico 6.

**Gráfico 6. Causas de la confiabilidad social en la política de generación de ingresos en el AMB**



Gráfica construida a partir de la pregunta 27 del instrumento aplicado  
\*GI: Generación de ingresos

La conclusión anterior se nutre en parte de que un 67% de los encuestados afirman que las estrategias que coordina el gobierno tiene una fiabilidad que no es consistente y

que un 50 % de los actores piensa que las estrategias solo se hacen para validar lo que se diseñó previamente, además, solo hay una opción de un 8% de incluir a los actores, un 17% de que las estrategias alcancen los objetivos y un 25 % de que el diseño se ajuste a las necesidades.

Según este diagnóstico el AMB debería trabajar en conjunto para diseñar e implementar estrategias que estén coordinadas y que puedan responder a las necesidades e intereses de la población, a una visión en conjunto que se realice con un compromiso mayor por parte de todos y que los incluya.

### **3.1.1.2 Capacidad política**

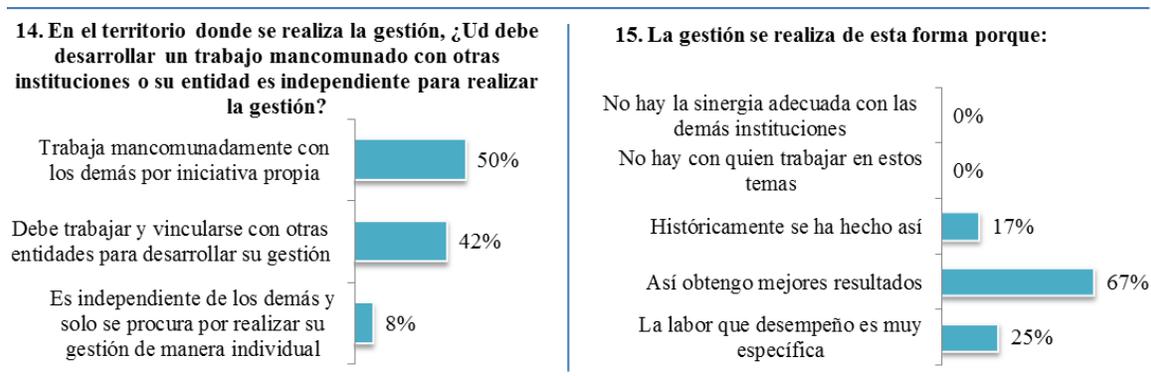
Los conocimientos, las habilidades y las competencias de los distintos actores y de estos en conjunto configuran un acervo que les permite la creación de opciones viables y oportunas en las acciones implementadas, a fin que uno o varios de ellos estén en la disposición para liderar los procesos.

Según la encuesta un 75% piensa el actor que posee mayor capacidad técnica para coordinar estrategias en el tema de generación de ingresos es el privado, seguido del actor público con un 67%. La capacidad político-administrativa se sostiene en el actor privado, seguido por el público dejando muy atrás a las organizaciones no gubernamentales y al sector comunitario para quienes solo un 8% de los encuestados los consideran con capacidad de coordinar. Dentro de las respuestas al porqué de esa situación, se encuentra en la existencia de una conjunción de elementos que permiten determinar que esta

capacidad se debe en un 67% a la suma de liderazgo y gestión - un 42 % piensa que es el liderazgo y un 25% la capacidad de gestión -, también se tiene que estos 2 actores son capaces de cumplir las normas y marcos establecidos en un 42%.

Puede verse también que el liderazgo que ejercen estos actores radica en un 58% en el carisma y posicionamiento social y un 50% en el poder que le otorgan las leyes, estos actores han alcanzado ese posicionamiento por las interrelaciones que tienen en el territorio en un 58%, situación que les permiten alcanzar los objetivos que se plantean. Según la encuesta el 92% de los encuestados trabaja mancomunadamente para realizar su gestión a pesar que un 42% lo hace porque es un deber o una obligación según la ley y el otro 50% lo hace por iniciativa propia. Dentro de las motivaciones que los llevan a trabajar mancomunadamente un 67% manifiesta que es porque así se obtienen mejores resultados, como se muestra en la Gráfica 7:

### Gráfico 7. La gestión en red de la política de generación de ingresos del AMB



Gráfica construida a partir de las preguntas 14 y 15 del instrumento aplicado

El sector privado se caracteriza por su capacidad de inversión, por poseer el escenario propicio para desarrollar estrategias en el tema, porque tienen el campo de acción y también la capacidad de oferta. Igualmente, por su experiencia, dinamismo, visión y

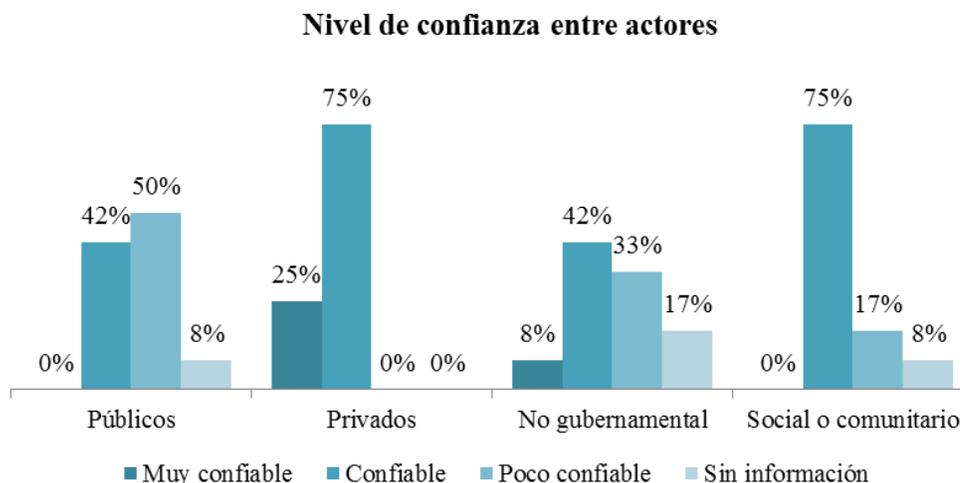
compromiso, por todo ello son considerados agentes claves del desarrollo pues tiene la habilidad para lograr los objetivos, eso sí, si se lo proponen y si les interesa.

Respecto al sector público los actores encuestados mencionan que es él actor que cuenta con la autoridad requerida y la jerarquía que le otorga la ley, los marcos y la constitución para ejercer el liderazgo, en sí su carácter de ser público y de ser, aunque no el único, si el principal responsable de realizar acciones en materia de política pública. De acuerdo con lo anterior, el 50% de los actores considera que el poder lo dan las leyes, al gobierno le corresponde el deber y también alberga, por lo menos en la teoría, la posibilidad de conducción de la sociedad, pues según los expertos consultados tienen la información, conocen el contexto y la ley y también de la realidad de la comunidad.

### **3.1.1.3 Confianza**

En este aspecto radica la legitimidad de las acciones pues a partir de ella se establecen vínculos estrechos que permiten a esas acciones tener una mayor posibilidad de éxito en el logro de los objetivos. Según los actores el sector privado es el que goza de la mayor confiabilidad pues un 75% lo ve confiable y un 25% muy confiable, es decir, que el 100% de los encuestados lo ven como el más confiable (ver Gráfico 8). El 50% de los encuestados estaba vinculado con el sector público, y tan solo un 16,66% con el sector privado un 16,66% al sector comunitario y el restante 16,67% al no gubernamental

### Gráfico 8. Confiabilidad de los actores sociales



Gráfica construida a partir de la pregunta 26 del instrumento aplicado

En el ítem de confianza aparece por primera vez en el análisis de percepción el sector social o comunitario como un actor importante pues el 75% lo ve como confiable para actuar en conjunto y con ello permitir el logro de los objetivos. Por su parte, el sector público es confiable en un 50% y poco confiable en un 42% es decir, que el 92% lo ve apenas confiable para trabajar en conjunto y nadie lo percibe como muy confiable. El sector no gubernamental es apenas confiable en un 92% (un 50% confiable y un 42% poco confiable) y el restante 8% lo ve muy confiable.

Hay que advertir que el sector público como responsable de coordinar la política de generación de ingresos sería el llamado a ser el protagonista porque como se mencionó en materia de capacidad política tiene las ventajas que le otorgan la ley, sus interrelaciones y el conocimiento. No obstante, aunque el sector público tiene ventajas en la realidad no se materializa en la confiabilidad de sus acciones pues el 67% no la considera consistente al parecer porque no incluye los actores un 8%, porque el diseño no se ajusta a las necesidades

un 25%, y porque las estrategias no alcanzan los objetivos que se establecen un 17%.

#### **3.1.1.4 Participación**

Respecto al grado de participación se considera fundamental la inclusión de los actores en el diseño, implementación y seguimiento de la política pues como se mencionó en el análisis político-institucional, para que las acciones alcancen los objetivos y con ello se dé la gobernanza requerida que solucione los enormes requerimientos de cada actor por separado y de la sociedad como un todo, debe haber una participación activa de todos

Al respecto solo el 42% de los encuestados considera que el gobierno genera los espacios, pero hay un mayor porcentaje de personas un 58% que ve que esa voluntad se da solo cuando la sociedad se lo exige un 25% o cuando la sociedad lo “obliga” un 33%. En su percepción general sobre la participación activa de los demás actores solo el 8% considera que si participan activamente, mientras que un 92% percibe de mala forma esa participación porque creen que solo participan cuando los convocan 50% y un 42% solo cuando les interesa.

En este aspecto puede pensarse que esta situación refleja un cierto nivel de individualismo, como ya se mencionó anteriormente, o que esta situación pueda ser el fruto de experiencias previas negativas que han llevado a no participar en la medida que quisiesen o que les corresponde, pues como se habló, el gobierno los convoca principalmente para validar lo que ya se diseñó previamente.

Respecto a cómo desempeñan esa participación el 67% lo hace directamente a

través de mesas del gobierno, comités intergubernamentales y sectoriales, comisiones entre otros. Hay bajo nivel de utilización de la consulta y los mecanismos legales para incidir en la política pública de tan solo el 8%, un 17% participa marginalmente y un 25% lo hace por presión social.

Respecto a la participación e incidencia que tienen los actores en las etapas de implementación y seguimiento, pues de la etapa de diseño ya se hizo mención en el tema de articulación vertical, los actores consideran que su participación en el seguimiento de las estrategias es bajo en un 33%, medio un 33% y alto un 33%. Cuando se habla de control efectivo el 33% piensa que hay mecanismos en todas las etapas y que los que hay son efectivos y un porcentaje similar cree que no son efectivos aunque existan, respecto a un 25% que piensa que solo en algunas etapas hay mecanismos que permiten hacer control efectivo y a un 8% que dice que no se puede hacer ese tipo de control porque no existen mecanismos.

Analizando los resultados no se puede concluir tajantemente que existe un alto nivel de participación que sería lo ideal en términos de gobernanza y expectativas según la teoría. Aunque hay indicios de la existencia de mecanismos de participación estos no siempre se consideran efectivos. Se puede afirmar que la participación no es la esperada en la medida en que a pesar que el 67% de los encuestados participa de mesas o comités para determinar estrategias de generación de ingresos, ninguno lo destaca como un elemento favorable, es decir, no ven que esa participación sea efectiva. Además dentro de esa participación que se da, un 58% fue convocado por un actor del sector público respecto a un 33% del privado y un 17% del no gubernamental y nunca por parte del sector comunitario (0%).

En términos de articulación se presentan resultados poco favorables en materia de articulación vertical, sectorial e intersectorial, un bajo nivel de efectividad debido a que las acciones son poco confiables pues no siempre se siguen los lineamientos y cuando hay participación se hace solo para validar lo ya diseñado previamente. En términos de la articulación horizontal normalmente los actores se interrelacionan con los demás para ejecutar su labor, estos tienen una percepción aceptable más no tan favorable como la requerida para interactuar y alcanzar buenos resultados, pues no todos los actores participan en la misma medida, en este sentido el sector comunitario es el menos tenido en cuenta.

En materia de capacidad política-administrativa hay una percepción de que el actor más capacitado y con mayor capacidad de gestión pues posee el carisma y un gran posicionamiento social, es el actor privado que está por encima del sector público que es el llamado a cumplir ese rol. El actor privado tiene el campo de acción propicio, tiene el conocimiento de la realidad propia, porque en la realidad económica es donde los actores ejercen su labor, además tiene la experiencia y las redes. Por otra parte, los actores perciben que el sector público aunque tiene las conexiones y las capacidades, posee el poder que le dan las leyes y los marcos y le corresponde articular, no ejerce el liderazgo esperado y en ello radica la imposibilidad de conformar redes articuladas.

Respecto a la confianza existente entre los actores no hay una confianza entre todos ellos pues muchos desconocen a los demás, en este aspecto el actor social aparece en la escena siendo confiable y el sector privado y no gubernamental poco confiable. El sector público no sale bien calificado pues sus acciones no son consistentes y además son poco efectivas, esto para los autores se demuestra en que ellos creen que cuando el actor público

los convoca o los involucra lo hace para validar simplemente lo que ya previamente diseñó. Podría concluirse que para los actores existe un sistema de relaciones, un marco y unas interconexiones pero con ello no se garantiza la inclusión, la participación, ni la efectividad y por ende no sería creíble la existencia de un sistema integrado que se perciba como una unión funcional de las partes.

En materia de participación existen algunos mecanismos que permitirían a los actores ser parte activa del desarrollo pero ellos no los consideran efectivos, por ello la mayoría de ellos creen que cada uno actúa individualmente para garantizar al menos el cumplimiento de sus metas particulares. Igualmente, hay un bajo nivel de seguimiento de las acciones y los mecanismos que existen no sirven para un control ciudadano adecuado.

A partir de estos elementos puede decirse que en el componente político no hay evidencias favorables que destaquen que en la política pública de generación de ingresos haya la articulación, la confianza, la participación y la capacidad política para que las estrategias permitan a los actores alcanzar eficientemente los objetivos particulares y colectivos en materia de generación de ingreso. Tampoco se destaca un gran poder de trabajo en red articulado y mancomunado para el alcance de las metas establecidas por el gobierno y los demás actores respecto a este tema. No obstante, hay que advertir que el panorama no es en ningún sentido alarmante pues aunque no se trabajó como un todo integrado si hay una serie de elementos (capacidades instaladas, conocimiento y experiencia de la realidad y los marcos de referencia) que si la sociedad como un todo logra afinarlos permitirán construir escenarios propicios para que la realidad sea más favorable y en cierto modo sostenible.

### **3.1.2 Componente institucional**

En el componente institucional se sostiene la estructura para la toma de decisiones político-administrativas a través de la utilización de las normas e instrumentos de planificación y gestión. Para ello se revisarán el conocimiento y aplicación de las normas e instrumentos y las particularidades que distinguen la PGI en el territorio del AMB.

#### **3.1.2.1 Conocimiento**

El grado de conocimiento que tienen los actores sobre la política de generación de ingresos para el AMB muestra que el 42% considera la existencia de una política mientras que un 33% plantea que son estrategias pero no un política definida, situación que se comprueba con lo visto en el análisis de los planes de desarrollo de los municipios del AMB. Un 58% de los encuestados manifiesta que conoce los lineamientos principalmente los de carácter nacional, un 83% conoce los marcos de apoyo a la estrategias específicas de generación de ingresos como la de ciencia y tecnología, la transformación productiva, el plan de impulso a la productividad y el empleo, seguido de que un 75% que conoce los programas dirigidos especialmente a la población vulnerable y tan solo un 25% conocen la existencia de las mesas territoriales de alianzas público–privadas para la generación de ingresos. Esto revela que se conoce la mayoría de los lineamientos que diseñó el gobierno para tal fin.

A nivel local, los actores en un 58% conocen los planes de ordenamiento territorial y las comisiones de competitividad por encima del 42% que conocen las mesas regionales,

intergubernamentales e intersectoriales. Del conocimiento de las distintas estrategias los actores seleccionaron que las que más debiesen utilizarse son las estrategias de formación, capacitación y asistencia técnica, seguido de acciones de emprendimiento, investigación, desarrollo y asociatividad, y en tercera instancia, las dirigidas a generación de empleo. Esta jerarquía que dieron los actores se corresponde con los elementos que se tiene en cuenta la política de generación de ingresos como los claves para obtener resultados.

El 75% de los actores, considera que para la generación de ingresos se deben emplear en mayor medida los elementos que se relacionan con la formación de capital humano, seguido de un 42% de las de emprendimiento y asociatividad, para el fortalecimiento de capacidades productivas y de las estrategias para el empleo un 33%, nadie aprobó las acciones como subsidios y focalización.

En materia de conocimiento técnico sobre las normas y marcos institucionales el gobierno se erige en un 58% como el que mayor capacidad tiene, seguido del sector privado con 33% y en lo que hace referencia al que tiene mayor capacidad técnica para diseñar una política pública acorde a las necesidades e intereses de la población, cambia el panorama y ahí aparece la comunidad como aquel que está más capacitado para ello, al tener un 42% de la percepción respecto al 33% el gobierno y de 45% el sector privado.

Acerca de los mecanismos de participación un 75% de los encuestados los conoce y el 58% evalúa que ellos mismos tiene un nivel medio de conocimiento frente a un 25% alto y solo un 17% bajo. Revisando el conocimiento de los demás sectores, consideran que también tienen un nivel medio el 67%, un 25% bajo, y un 7% alto. Un 67% tiene un

conocimiento de estrategias de otras regiones y un 83 % percibe elementos distintos en la política a nivel local.

### **3.1.2.2 Particularidades del modelo**

Respecto a las particularidades del modelo un 50% cree que existe una visión de carácter regional sobre la política y se destacan algunos elementos como la inexistencia de un alto nivel de articulación, pues aunque no es incipiente, apenas se están empezando a desarrollar los esfuerzos para que la generación de ingresos permita mejorar el bienestar de la población.

Se destacan, un buen nivel de cooperación y de sostenibilidad porque hay capacidad técnica y conocimiento pero no se concibe la voluntad política o el interés de trabajar en conjunto pues trabaja por separado, son individualistas y el 58 % percibe que no se incluyen a los actores.

En el componente institucional existe un nivel medio de conocimiento respecto al tema de generación de ingresos sobre varios de los lineamientos, la mayoría de actores ha tenido que trabajar con temas y estrategias al respecto pero muchas veces no saben que hacen parte de la política o de estrategias al respecto. Además estas corresponden a líneas del gobierno nacional que son fundamentales para el logro de los objetivos no solo locales sino también de todo el territorio nacional.

En el tema de particularidades, no es concluyente la existencia de una visión regional ni de una articulación pertinente, aunque existe cierto nivel de interrelación entre los actores este no tiene el alcance y no sirve para conformar redes sostenibles y efectivas.

No se destaca la existencia de voluntad política para integrarse y trabajar incluyendo a todos los actores que pueden aportar al respecto para diseñar, implementar y controlar las estrategias que propenden por la generación de ingresos.

#### **4 Comentarios finales**

La sociedad entendida como un complejo entramado de intereses, valores, expectativas, necesidades y capacidades requiere que se estudien sus distintos fenómenos empleando visiones y teorías propuestas desde distintos campos del conocimiento como la economía, la ciencia política, la sociología, el derecho, la estadística, entre otros. Esta interpretación multidimensional ayuda a que se puedan determinar con mayor facilidad y de una manera más cercana a la realidad las causas que inciden en la problemáticas que se analizan, más cuando se indaga sobre temas de política pública que en si ya representan situaciones de alto nivel de complejidad.

De acuerdo con lo anterior y para el caso específico de la Política de Generación de Ingresos en el Área Metropolitana de Bucaramanga fue fundamental la conjunción de temas que están dentro de la ciencia política específicamente en el tema de la gobernanza que aporta el análisis político, desde la teoría económica y social con el análisis institucional y su derivación del análisis político, desde la parte del interés público y general con el marco de referencia que brinda el análisis de la política pública.

Teniendo en cuenta estos aportes y el trabajo de campo realizado dentro de esta investigación se pudieron establecer en qué forma los actores sociales, públicos, privados, no gubernamentales, y social/comunitario actúan y se interrelacionan en el territorio para la puesta en marcha de una de las políticas y estrategias más importantes para su desarrollo y nivel de vida: la política de generación de ingreso.

Los principales hallazgos dejan ver que en el territorio no se está trabajando mancomunadamente como una red integrada que permita a los distintos actores por

separado y a la sociedad en conjunto el logro de los objetivos. Esta situación refleja más que grandes obstáculos, inconvenientes que evidencian la falta de articulación y voluntad política entre los mismos actores para responder adecuadamente a los requerimientos sociales frente a este tema. Esta desarticulación impide un adecuado nivel de gobernanza situación que también refleja falta de confianza en las instituciones y en las acciones de los actores, dado que, normalmente esa falta de confianza se produce por deficiencias en la transparencia del gobierno y demás actores que influyen en el entramado social.

La articulación vista desde esta perspectiva es quizás el punto central para que las políticas públicas no alcancen en la medida que se requieren los objetivos planteados, por ende este un compromiso ineludible que deben asumir todos los actores sociales responsables del desarrollo. En este sentido, puede decirse que sin articulación no hay instituciones fuertes que puedan aportar decididamente al logro de los objetivos de política pública esbozados desde cualquier nivel. Sin articulación no es posible aprovechar los avances en materia de conocimiento, capacidades, interrelaciones y recursos de todo tipo, pues estos no se emplean adecuadamente para estructurar una política pública que pueda ser inclusiva, eficiente y oportuna.

A continuación se hará referencia del porqué de esta situación haciendo énfasis en los elementos que brinda el análisis político institucional para verificar si los actores del desarrollo en la sociedad del AMB cumplen con los requerimientos necesarios para ejecutar acciones que permitan la gobernanza en el territorio

Empezando este análisis se encontró que el actor público aunque tiene todas las opciones para hacer que la política sea pertinente no alcanza a cubrir las expectativas de

los demás actores ni la suya propia, pues aunque se alcanzan buenos resultados materia socioeconómica las estrategias implementadas no alcanzan los resultados esperados por los actores ni tampoco tienen coherencia con sus necesidades, capacidades y potencialidades. Esta situación es fundamental para entender lo que se deberá hacer al respecto y también servirá para reorganizar las acciones con el fin de hacer cumplir los objetivos, además de hacerlos sostenibles en el tiempo.

Dentro del contexto de la gobernanza que planteó la CESPAP, el gobierno no está cumpliendo su doble rol pues no está capacitado en la práctica para organizar la acción pública por medio de la gestión relacional o de redes, ni está cumpliendo efectivamente su labor debido a problemas en la confiabilidad de sus acciones, a deficiencias en la credibilidad que tiene en el territorio y a la participación poco efectiva que da a los actores. Su principal debilidad es que no cuenta con la credibilidad necesaria fruto muchas veces de la falta de transparencia que históricamente han generado sus acciones y decisiones a todo nivel, esta situación hace más compleja la realidad y por ende el problema cambia su dimensión además que se torna inmanejable. Esta situación impide organizar la acción pública para que sea eficaz, legítima y eficiente porque aunque posee mecanismos para ejecutar estrategias de solución a las problemáticas y ciertas capacidades no está respondiendo a las demandas sociales en la medida requerida.

El problema de la participación, aunque no es exclusiva responsabilidad del gobierno, si permite señalarlo como el “culpable” pues los actores, quienes tampoco participan en la forma que deberían, sostienen que cuando el actor público los incluye lo hace principalmente para validar lo que ya diseñó previamente y no para responder a sus

necesidades y expectativas, situación los desmotiva a participar porque no consideran creíbles sus “buenas” intenciones.

Los demás actores sociales tampoco logran insertarse y conformar una red consistente que permita enfrentar los problemas en conjunto, pues además de tener reticencias con la acción gubernamental no logran participar activamente fuera de este ámbito. Aunque existe un acervo de capacidades, experiencia y recursos importantes de manera individual y en cierta medida los actores se interrelacionan, el grado de confianza existente entre ellos y en el sistema de gestión pública no les permite interactuar organizadamente dado su excesivo interés por alcanzar resultados particulares más que colectivos.

Este “individualismo exacerbado” que asumen todos los actores sociales que participan en la estrategia de generación de ingresos para el AMB es una limitante más para la acción oportuna y eficiente de la política pública. Esta falta de articulación refleja en cierta medida el abandono y la desidia que han tenido las administraciones nacionales, regionales y municipales por ejercer una adecuada gobernanza pues según lo que plantea el PNUD no se fomenta la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y por tal motivo no se promueve el desarrollo en la medida que se requiere.

Con lo dicho en el párrafo anterior se encuentran problemas en el tema de generación de ingresos para lograr un adecuado nivel de gobernanza en al AMB pues el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos, no están definiendo, ni coordinando los principios y objetivos, ni tampoco las formas de

organización, los recursos y las actividades que se consideran son necesarias y conducentes para realizar los objetivos y principios decididos de interés general como lo afirma Aguilar.

Si hay débil articulación, poca transparencia y no existe confianza no es posible que las políticas públicas aporten al crecimiento porque esa debilidad institucional limita las mejoras en la productividad, y no permite fomentar el desarrollo tecnológico y del capital y con ello contribuir al crecimiento económico. Esta situación no permite tal y como lo afirma Bandeira fortalecer y retroalimentar la cultura y las instituciones políticas para poder generar mayor nivel de crecimiento económico. Por tal motivo tampoco se da respuesta a lo que Pablo Chirif planteó sobre la gran importancia que tiene la interacción coordinada entre los distintos actores para dar soluciones oportunas y adecuadas a los problemas de los ciudadanos, así como para crear las instituciones y las normas necesarias para producir esos cambios.

En el componente político se percibe que en el AMB no hay una adecuada articulación vertical, sectorial e intersectorial debido en parte a un bajo nivel de efectividad, confiabilidad y participación, a pesar de esto existe un aceptable nivel de articulación horizontal. Este elemento puede ser el punto de partida para la conformación de una red integrada y coordinada de actores que generen las estrategias necesarias para resolver sus demandas y responder a sus necesidades, expectativas y potencialidades.

En este sentido hay que definir fundamentalmente la coordinación de un sistema regional de generación de ingresos que involucre activamente a los actores y que además defina un sistema pesos y contrapesos que puedan garantizar la satisfacción de las necesidades sociales en pro del beneficio ciudadano, un sistema que lo logre por encima

de los intereses particulares de algunos gremios, grupos de presión y poder político. Más que modificar el escenario para que los actores sociales como el comunitario y el no gubernamental que tiene bajo nivel de intervención fortalezcan su influencia debe apostársele a la utilización adecuada de los mecanismos que los marcos institucionales existentes les confieran de manera formal o informal.

Este tema de redefinición del marco de acción responde a que los actores aunque perciben fallas estas no son estructurales y responden fundamentalmente a cuestiones de voluntad o de organización. Para los actores se percibe la posibilidad de alcanzar acuerdos programáticos y de estructurar acciones en conjunto dadas las capacidades desarrolladas por los distintos sectores. A partir de allí, se puede utilizar la habilidad del sector privado respecto su capacidad de gestión, a su liderazgo, a la experiencia en temas de generación de ingresos, a sus interconexiones y a su confiabilidad para asumir el liderazgo de reorganizar la política pública o por lo menos de reordenar la forma en que se ejecutan las acciones debido a sus fortaleza en este ámbito. También se debe aprovechar la habilidad del sector comunitario quien posee el conocimiento de los problemas desde la base, desde las necesidades y la conciencia que pueden llegar a generar sobre la realidad de quienes enfrentan situaciones problemáticas en el tema.

Igualmente deben aprovecharse las capacidades del actor no gubernamental y de cooperación internacional respecto al conocimiento de la realidad sobre el tema de experiencias de otras latitudes, de las alianzas que puede llegar a establecer por su interés de trabajo en red, de su independencia, de su asociatividad y del apoyo que puede brindar a los actores públicos y privados. Por supuesto que también debe reconocerse la enorme

capacidad que alberga el gobierno dada su potencialidad y el alcance que le otorga el ser público, el tener tanto los mecanismos, como el conocimiento, las capacidades, la jerarquía, los marcos y las leyes, las garantías que puede ejercer y el control que puede alcanzar.

En materia de capacidad política-administrativa hay una percepción de que el actor más capacitado y con mayor capacidad de gestión es el actor privado dado que posee el carisma y tiene un gran posicionamiento social, este actor supera al actor público que es el llamado a cumplir ese rol. El actor privado tiene el campo de acción propicio, tiene el conocimiento de la realidad propia, porque en la realidad económica es donde los actores ejercen su labor, además tiene la experiencia y las redes. Por otra parte, los actores también perciben que el sector público aunque tiene las conexiones, posee las capacidades, tiene el poder que le dan las leyes y los marcos y le corresponde articular, no ejerce el liderazgo esperado y en ello radica la imposibilidad de conformar redes articuladas.

Respecto a la confianza existente entre los actores, no se percibe una confianza entre todos ellos pues muchos desconocen a los demás, en este aspecto el actor social aparece en la escena siendo confiable y el sector privado y no gubernamental poco confiable. El sector público no sale bien calificado pues sus acciones no son consistentes y además son poco efectivas, los actores creen que cuando el actor público los convoca o los involucra lo hace principalmente para validar simplemente lo que ya previamente ha diseñado. Podría concluirse que para los actores existe un “sistema” de relaciones, marco e interconexiones pero que este sistema no garantiza la inclusión, la participación, ni la efectividad y por ende no sería creíble ver a la política de generación de ingresos en el

AMB como un sistema funcional que permita el logro de los objetivos particulares y colectivos.

En materia de participación existen algunos mecanismos que permitirían a los actores ser parte activa del desarrollo pero estos no los consideran efectivos, por ello la mayoría cree que cada uno actúa individualmente para garantizar al menos el cumplimiento de sus metas particulares. Igualmente, se presenta un bajo nivel de seguimiento de las acciones, y los mecanismos que existen no sirven para un control ciudadano adecuado.

A partir de estos elementos puede decirse que en el componente político no hay evidencias favorables que destaquen que en la política pública de generación de ingresos haya la articulación, la confianza, la participación y la capacidad política para que las estrategias permitan alcanzar eficientemente los objetivos particulares y colectivos a los actores. Tampoco se destaca un gran poder de trabajo en red articulado y mancomunado para el alcance de las metas establecidas por el gobierno y los demás actores respecto a este tema. No obstante, hay que advertir que el panorama no es en ningún sentido alarmante pues aunque no haya trabajado como un todo integrado, si hay una serie de elementos (capacidades instaladas, conocimiento y experiencia de la realidad y los marcos de referencia) que si la sociedad logra afinarlos permitirán construir escenarios propicios para que la realidad sea más favorable y en cierto modo sostenible

En el componente institucional se percibe un aceptable nivel de conocimiento de los lineamientos y de las estrategias sobre la generación de ingresos pero no en la medida requerida para responder a los problemas que aquejan la comunidad. Esto puede explicarse por las particularidades que se dan en un territorio, dado que no existe una visión regional

consistente ni una articulación pertinente, a pesar de la interrelación que tienen los actores esta no tiene el alcance y no sirve para conformar redes sostenibles y efectivas. Igualmente, se identifica la falta de voluntad política como un elemento que restringe y no permite integrarse y trabajar incluyendo a todos los actores que pueden aportar en el diseño, implementación y seguimiento de las estrategias que propenden por la generación de ingresos.

A partir de estos hallazgos en materia institucional se puede plantear que la situación existente aunque no es la preferida tampoco es alarmante, el territorio tiene y brinda la posibilidades, los actores tiene los medios y las capacidades, el gobierno puede actuar si emplea adecuadamente sus mecanismos como coordinador, los actores pueden alcanzar acuerdos en la medida que se lo propongan. El contexto socioeconómico de la ciudad permite que no se parta de cero y que tampoco haya que transformar el entorno, hay que adecuarlo a las necesidades, expectativas y potencialidades.

La cuestión que hay que definir es cómo en esta política se logra construir en conjunto, preocupándose por el otro, siendo responsables y sobre todo teniendo la disponibilidad y la voluntad para trabajar y organizar una red que tenga y permita el logro de objetivos individuales y colectivos para que se mejoren las condiciones y que además pueda ser sostenible a futuro.

Para ello, deberán hacerse los sacrificios y las apuestas pertinentes por todos y cada uno de los actores para que se diseñen ejecuten y verifiquen que las estrategias diseñadas para generar ingresos permitan a la población la generación de opciones reales de bienestar y desarrollo a corto y mediano plazo por lo menos.

Es necesario que se logre una articulación entre los actores, que se definan apuestas mediante compromisos creíbles, que se precisen responsabilidades y que además se lideren procesos inclusivos que creen la sinergia necesaria para aprovechar las capacidades de los actores. Para ello, es fundamental desarrollar en los actores por separado y para la sociedad en conjunto una conciencia colectiva y un plan de acción que se sustente principalmente en las necesidades y expectativas reales de los grupos sociales, una visión que no se concentre tanto en las metas particulares. En este orden de ideas, debe sobre todo afinarse la voluntad política de los actores para en conjunto convertirse en una red articulada, confiable, participativa, y fundamentalmente una comunidad capacitada para desarrollar las estrategias que permitan que la política pública de generación de ingresos sea efectiva, incluyente y oportuna.

Es necesario reconocer la estrecha relación existente entre articulación, confianza, transparencia, participación y el bienestar de la población. Por ende, la estructuración oportuna de aquellos elementos va a permitir que la política pública en este caso la de generación de ingresos tenga el alcance esperado dados los enormes recursos y esfuerzos que se le están invirtiendo, así como, las enormes expectativas que están generando principalmente a los grupos más vulnerables de la población en el AMB, la región y el país. Por tal motivo, es necesario que cada quien asuma su responsabilidad y establezca los correctivos necesarios en estos términos para que esta política se convierta en una de una vez por todas en estrategia real de desarrollo.

El territorio debe avanzar en ese sentido si quiere que la política pública aporte al bienestar de los distintos actores, deben aprovecharse las posibilidades que brinda el

entorno actual del AMB para que a partir de las fortalezas y del conocimiento se puedan enfrentar los problemas, encausar las estrategias, asignar los recursos disponibles a nivel técnico, humano y financiero. Todo ello, se debe articular con el fin de solucionar los problemas con las medidas requeridas y con ello alcanzar los resultados públicos deseados que ayuden a que se ejerza adecuadamente la función de gobernanza.

### Lista de Referencias

- Aguilar, Francisco. (2006). Tercer sector: análisis, desafíos y competencias desde el trabajo social. Revista Acciones e investigaciones sociales. Edición Extra 2006. Recuperado de: <http://dialnet.unirioja.es/ejemplar/134907>.
- Aguilar, Luis 2007.El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. Caracas. Recuperado de: [http://www.bibliotecajb.org/Portals/0/docs/Maestrias/Alta\\_Direccion\\_Publica/2.%20La%20Nueva%20Gestion%20Publica%20\(Luis%20Aguilar\).pdf](http://www.bibliotecajb.org/Portals/0/docs/Maestrias/Alta_Direccion_Publica/2.%20La%20Nueva%20Gestion%20Publica%20(Luis%20Aguilar).pdf)
- Aguilar, Luis (2014). Las dimisiones y los niveles de gobernanza. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, Vol.1, Núm. 1: 11-36. Recuperado de <http://revistas.ucm.es/index.php/CGAP/article/view/45156/42518>
- Aguilar, Luis. 2010. Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar. Publicado por Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. México 2010. Recuperado de: [http://diplomadocedes.flacso.edu.mx/repositorio/documentos/Aguilar-Gobernanza-Nvo\\_proceso\\_de\\_gobernar.pdf](http://diplomadocedes.flacso.edu.mx/repositorio/documentos/Aguilar-Gobernanza-Nvo_proceso_de_gobernar.pdf)
- Aguilar, Luis. (Octubre, 2007). La dimensión administrativa de la nueva gobernanza: sus prácticas y aporte. En R. Ventura (Presidencia) XII Congreso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Congreso dirigido por el CLAD Santo Domingo, RD. Recuperado de <http://aulavirtual.derecho.proed.unc.edu.ar/file.php/89/gobernanza.pdf>
- Alcaldía de Bucaramanga. (2012). Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para el periodo 2012-2015. Recuperado de: [http://concejodebucaramanga.gov.co/descargas/Acuerdo\\_014\\_2012.pdf](http://concejodebucaramanga.gov.co/descargas/Acuerdo_014_2012.pdf)
- Alcaldía de Floridablanca. (2012). Plan de Desarrollo 2012-2015: Primero Floridablanca. Recuperado de: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/floridablancasantand erpd20122015.pdf>.

Alcaldía de Girón. (2012). Plan de Desarrollo 2012-015: Construyo mi ciudad. Recuperado de:

[Http://cdim.esap.edu.co/bancomedios/documentos%20pdf/girónsantanderpd20122015.pdf](http://cdim.esap.edu.co/bancomedios/documentos%20pdf/girónsantanderpd20122015.pdf).

Alcaldía de Piedecuesta. Plan de Desarrollo: Juntos por Piedecuesta. Recuperado de:

<http://201.221.128.62:3000/Pagina/images/stories/investigacion/CISE/Plan%20de%20desarrollo%20de%20pedecuesta.pdf>

Amaya, María. (2009). Perspectivas de reforma del sector del agua en México: un análisis institucional. Revista de Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 24, No. 3 (72) pp. 549-582. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/312/31221533002.pdf>

Asociación Nacional de Industriales ANDI (2015). Boletín “Colombia: Balance 2014 y perspectivas 2015”. Recuperado de: <http://www.andi.com.co/Documents/Colombia%20Balance%202014%20y%20perspectivas%202015.pdf>.

Balbis, Jorge (2001). Gobernancia y Desarrollo en América Latina y el Caribe, Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST) Documentos de debate - n° 53 ONG's. Recuperado de: [http://www.unesco.org/most/dsp53\\_sp.pdf](http://www.unesco.org/most/dsp53_sp.pdf)

Banco de la República de Colombia. (2004). Introducción al análisis económico: el caso colombiano. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Banco, Mundial. (2005). Herramientas para el Análisis Institucional, Político y Social (TIPS). El Análisis del Impacto Social y en la Pobreza (AISP). Vol. 1, Junio 2005. Departamento para el Desarrollo Banco Mundial, Internacional (DFID), División de Desarrollo Social Equipo para el Análisis y el Seguimiento de la Pobreza. Recuperado de: [http://siteresources.worldbank.org/EXTTOPPSISOU/Resources/1424002-1185304794278/TIPs\\_Scourcebook\\_Spanish.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTTOPPSISOU/Resources/1424002-1185304794278/TIPs_Scourcebook_Spanish.pdf).

Bandeira, Pablo. Instituciones y desarrollo económico. (2009). Un marco conceptual revista de economía institucional, vol. 11, no 20, primer semestre/2009, pp.355-373 Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/419/41911877013.pdf>.

- Brasset, David. , Mateus, Julián (2002). La globalización sus efectos y bondades. Revista Economía y Desarrollo, vol. 1, N° 1. Recuperado de: <http://www.fuac.edu.co/revista/M/conte.pdf>
- Burgos K, Moncayo J, Pérez Lizeth. (2014). Eficacia de políticas públicas para combatir la pobreza. Comparativo Colombia y Chile. Recuperado de: <http://www.redsociojuridica.org/escenarios/edicion-5/Eficacia-de-politicas-publicas-para-combatir-la-pobreza.pdf>.
- Caballero, Gonzalo, Gallo, Andrés. (2008). Las dinámicas institucionales del éxito y del fracaso económico: un análisis institucional histórico y comparativo de España y Argentina (1950-2000). Revista de Economía Mundial, núm. 20, pp. 99-137. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86613723005>.
- Cámara de Comercio de Bucaramanga. (2014). Boletín Actualidad Económica, Octubre de 2014, Nª 115. Recuperado de: [http://www.compite360.com/temas/documentos%20pdf/informes%20de%20actualidad/2014/pib\\_2013.pdf](http://www.compite360.com/temas/documentos%20pdf/informes%20de%20actualidad/2014/pib_2013.pdf)
- Camou, Antonio. (2001). Los desafíos de la gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación. FLACSO. México 2001. Recuperado de: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LOS%20DESAFIOS.pdf>.
- Campero, José. (2002). El combate contra la corrupción como base de la reforma de la administración pública. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Lisboa. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044104.pdf>.
- Carbajosa, Diana. (1984). El análisis institucional como teoría crítica de las formas sociales. Revista Mexicana de Sociología, Vol. 46, No. 1 pp. 263-271. Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/3540300>
- Chirif, Pablo. (2015). Portal Territorio Indígena y gobernanza. Recuperado de: <http://www.territorioindigenaygobernanza.com/gobernanza.html>
- Collier, P. (2007). El club de la miseria: Qué falla en los países más pobres del mundo. Madrid, España: Turner.

- Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico CESPAP. Sf. What is good Governance? Recuperado de: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>. Consultado en Mayo de 2015
- Consejo Privado de Competitividad. (2013). Recuperado de: <http://www.colombiacompetitiva.gov.co/sneci/Paginas/Consejo-Privado-de-Competitividad.aspx> .
- Congreso de Colombia. (2010). Ley 1429: Ley formalización y generación de empleo. Recuperado de: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley142929122010.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (2009). Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/programas/politica-de-generacion-de-ingreso/Paginas/pol%C3%ADtica-de-generacion-de-ingreso.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (2010). Importancia de los consejos territoriales de planeación en la gestión pública. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacion/Importancia%20CTP%20Gestion%20Pública.pdf> .
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (2011). El papel de los consejos territoriales de planeación: Guía para las autoridades y la ciudadanía. Tomado de: [http://www.laguajira.gov.co/web/attachments/1291\\_Guia%20Consejos%20Territoriales\\_Part1.pdf](http://www.laguajira.gov.co/web/attachments/1291_Guia%20Consejos%20Territoriales_Part1.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación DNP (2012). Guía para incluir la política de generación de Ingresos en los planes de desarrollo territorial: Un camino efectivo hacia la prosperidad para todos. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/La%20politica%20generacion%20de%20ingresos/Cartilla%20Plan%20de%20Desarrollo%20Territorial.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (2012). Guía para la evaluación de políticas públicas Serie de Guías Metodológicas Sinergia. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (2013). Recomendaciones del DNP a la Misión de Generación de Ingresos: Los enfoques en la política de generación de ingresos. Recuperado de:

[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/La%20poltica%20generacin%20de%20ingresos/Recomendaciones%20a%20la%20Misi3n%20GI\\_DNP.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/La%20poltica%20generacin%20de%20ingresos/Recomendaciones%20a%20la%20Misi3n%20GI_DNP.pdf)

Departamento Nacional de Planeaci3n DNP. (2013). Lineamientos de Focalizaci3n Territorial para la Pol3tica de Generaci3n de Ingresos. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/La%20poltica%20generacin%20de%20ingresos/Lineamientos%20de%20Focalizaci3n%20territorial%20PGI.pdf>

Departamento Nacional de Planeaci3n DNP. (2015). Recuperado de: <http://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2014). Recuperado de: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/pres\\_pobreza\\_2014.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/pres_pobreza_2014.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2015). Recuperado de: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/cp\\_pobreza\\_14.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_14.pdf)

Departamento Nacional de Planeaci3n DNP. (2015) Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/Paginas/desarrollo-social.aspx>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2014). Boletín Técnico: Pobreza multidimensional y monetaria en Colombia 2014. Bogotá D.C. Recuperado de: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/bol\\_pobreza\\_14\\_.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_14_.pdf).

Enciso, Juan A. (2012). Modelo de Análisis Institucional de Política Pública: El caso de la integraci3n comercial entre México y la Uni3n Europea. México: Editorial Académica Espaól.

Ferrer, M, .Monje, P. Surawski. A. (2007). Análisis político-institucional del sistema de gesti3n regional: el caso de la regi3n de Tarapacá en Chile RAP Rio de Janeiro 41(2):309-54. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v41n2/08.pdf>.

- Ferrer, M., Monje, P., Surawski, A. (2007) Gobierno, Región, Gestión y Territorio: El Caso de la Región del Bío-Bío Revista ENFOQUES N° 7, Segundo Semestre. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/960/96000706.pdf>.
- Fiszbein, Ariel. (200). En análisis institucional de la descentralización educativa: el caso de los países de Europa central. Universidad de San Andrés: documentos de trabajo N° 4. Recuperado de: <http://www.udesa.edu.ar/Unidades-Academicas/departamentos-y-escuelas/Escuela-de-Educacion/Publicaciones-de-la-Escuela-de-Educacion/Documentos>
- Flores, Ulises., Valenti, Giovanna. (2008). Ciencias sociales y políticas públicas. Revista Mexicana de Sociología 71, núm. especial (diciembre, 2009): 167-191. Recuperado de: <http://www.ejournal.unam.mx/rms/2009-5/RMS009000507.pdf>
- Guy, Peters. (2003). El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política. Editorial GEDISA. Barcelona 2003. Federico Rivera Romero (2013). El neoinstitucionalismo y la investigación en las ciencias sociales. ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (64): 101-128, junio 2013, p101.
- Inaam, Aseem. (2002). Crisis urbana y respuesta institucional en dos megaciudades. Lecciones del manejo de la devastación sísmica en las ciudades de México y Los Ángeles. Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 17, No. 1 (49), pp. 107-149. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/40315105>
- Kooiman, Jan. Gobernar en gobernanza. Recuperado de: <http://pendientedemigracion.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24211.pdf>
- Klijn, Erik-Hans. (1998). Redes de políticas públicas: una visión general. Recuperado de: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>
- Lahera, Arturo. (1999). La crítica de la economía de mercado en Karl Polanyi: el análisis institucional como pensamiento para la acción. Reis: Revista española de investigaciones sociológicas, N° 86, p. 27-54. Recuperado de: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=759784>.
- Lozano, Adriana. (2009). La política social en Colombia y su impacto en las prácticas institucionales de promoción de la salud y prevención de la enfermedad en

- escenarios rurales. Ponencia presentada en el 9º Congreso Latinoamericano de Medicina Social, Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/9240/#sthash.DUtMyWI4.dpuf>
- Loyo, Juan. (2002). La arquitectura de gobernanza y la gobernabilidad del sistema político venezolano: una explicación de la estabilidad y el cambio de la democracia en Venezuela. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Portugal. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043410.pdf>.
- Mayorga, F. & Córdova, E. (2007). Gobernabilidad y Gobernanza en América latina Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. No publicado. Recuperado de: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-334.html#h2>
- Merino, Leticia. (Sf). Procesos y gestión de los recurso naturales-comunes. Recuperado de <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/395/merino.pdf?i>
- Ministerio del Trabajo (2015). Recuperado de: <http://www.mintrabajo.gov.co/empleo/empleo-local/programa-de-asistencia-tecnica/politica-publica-de-empleo-y-generacion-de-ingresos.html>
- Monaldi, Francisco. (2008). Análisis institucional de la gobernabilidad y contratación en el sector petrolero: casos de la región andina. Recuperado de: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/pe/2008/01997a03.pdf>
- Monje, Pablo. Ferrer, Lúes y Surawski Antonieta. (2007). Análisis político-institucional del sistema de gestión regional: el caso de la región de Tarapacá en Chile. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v41n2/08.pdf>. Consultado en septiembre de 2014.
- North, Douglas. 2001. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica.
- Organización de las Naciones Unidas ONU. (2015). Gobernanza. Recuperado de: <http://www.un.org/es/globalissues/governance/>

- Palermo, Vicente. (1990). Programas de ajuste y estrategias políticas: Las experiencias recientes de la Argentina y Bolivia”. Revista Desarrollo Económico, Vol. 30, No. 119 pp. 333-366. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/3466770>
- Pacheco, Raul. Basurto, Fernando .(2008). Instituciones en el saneamiento de aguas residuales: reglas formales e informales en el Consejo de Cuenca Lerma-Chapala. Revista Mexicana de Sociología, Vol. 70, No. 1, pp. 87-109. Recueprado de: <http://www.jstor.org/stable/20454324>
- Pérez, Susana. (2011). Políticas públicas de combate<sup>SEP</sup> a la pobreza en Yucatán, 1990-2006. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v20n2/v20n2a3.pdf>
- Pineda Saúl. (2007). Gobernanza territorial e integración regional en Colombia: la experiencia de Bogotá p. 88-111. Recuperado de: [http://www.juntadeandalucia.es/administracionlocalyrelacionesinstitucionales/cm/export/sites/default/comun/galerias/galeriaDescargas/portal/AdministracionLocal/libro\\_gobernacion\\_proteg.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/administracionlocalyrelacionesinstitucionales/cm/export/sites/default/comun/galerias/galeriaDescargas/portal/AdministracionLocal/libro_gobernacion_proteg.pdf)
- Pirez, Pedro. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. Revista Ciudades, 28(1), 8-20. Recuperado de: [http://www.cedet.edu.ar/Archivos/bibliotecas/Pirez\\_actores.pdf](http://www.cedet.edu.ar/Archivos/bibliotecas/Pirez_actores.pdf).
- Pozo, Antonio. (2007). Mapeo de actores locales. Recuperado de: <http://preval.org/documentos/ma0018.doc>
- Presidencia de la República. (2008). Política Nacional de Competitividad y Productividad. Documento Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES 3527. Recuperado de: [http://www.cue.edu.co/medios/descargas/POLITICA\\_NACIONAL\\_DE\\_COMPE TITIVIDAD\\_Y\\_PRODUCTIVIDAD.PDF](http://www.cue.edu.co/medios/descargas/POLITICA_NACIONAL_DE_COMPE TITIVIDAD_Y_PRODUCTIVIDAD.PDF)
- Presidencia de la República. (2009). Documento Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES 3582, de 2009. Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Recuperado de: [http://www.uelbosque.edu.co/sites/default/files/pdf/investigaciones/documento\\_compes\\_ciencia\\_tecnologia\\_3582.pdf](http://www.uelbosque.edu.co/sites/default/files/pdf/investigaciones/documento_compes_ciencia_tecnologia_3582.pdf)

- Presidencia de la Republica de Colombia. (2010). Política de transformación productiva: un modelo de desarrollo sectorial para Colombia. Documento Consejo Política Económica y Social CONPES 3678 de 2010. Recuperado de: <http://wsp.presidencia.gov.co/sncei/politica/Documents/Conpes-3678-21jul2010.pdf>
- Presidencia de la República. (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos. Recuperado de: <https://sinergia.dnp.gov.co/SISMEG/Archivos/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1997). Reconceptualizando la Gobernanza. Cuadernos de discusión N<sup>a</sup> 2. Recuperado de: <ftp://pogar.org/LocalUser/pogarp/other/undp/governance/reconceptualizing.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). Informe sobre desarrollo humano 2014: Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. Recuperado de: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-summary-es.pdf>
- Rivas, José Antonio. (2013). El neo institucionalismo y la revalorización de las instituciones Reflexión Política, vol. 5, núm. 9. Universidad Autónoma de Bucaramanga. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/110/11000903.pdf>
- Rivera, J., Arellano, R. & Molero, V. M. (2000). Conducta del consumidor: Estrategias y tácticas aplicadas al marketing. Madrid: Esic Editorial.
- Sciffman, León, y Kanuk, Leslie. (2006). Comportamiento del consumidor. Editorial Pearson.
- Stiglitz, Joseph. (2000). Barcelona: Economía del Sector Público. Antoni Bosch Editor.
- Stren, Richard. (2000). Nuevos enfoques para la Gobernanza urbana en América Latina. Centro de Estudios Urbanos y Comunitarios de la Universidad de Toronto. Recuperado de: [http://web.idrc.ca/es/ev-22827-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://web.idrc.ca/es/ev-22827-201-1-DO_TOPIC.html).
- Suarez, Alix. (1998). Acerca de: Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Lecturas de economía N<sup>a</sup> 49. Medellín. Recuperado de:

<http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/lecturasdeeconomia/articulo/view/4992>

Tomassi, Mariano. (2010). Un país sin rumbo. Política, políticas públicas y desarrollo en la Argentina: (con una breve comparación con el caso chileno). Revista Desarrollo Económico, Vol. 50, No. 199, pp. 391-421 Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/41219126>

Zurbriggen, Cristina. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. Revista de Ciencia Política, 67-83. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32426104>

## **Anexo 1. Acerca de las Políticas públicas**

El análisis de políticas públicas, entendido como ese conocimiento generado sobre las prácticas políticas coordinadas en los estados por el gobierno en interacción con los demás actores para el logro de unos objetivos específicos, es hoy en día fundamental para el desarrollo de las sociedades. Estas investigaciones permiten establecer los mecanismos necesarios para elegir el camino o la alternativa que permita resolver los complejos fenómenos que se le presentan a una sociedad con crecientes demandas por parte de los distintos miembros, grupos y actores existentes en la misma. Tal como lo planteó Lagroye (como se citó en Roth, 2002)

El análisis de políticas públicas tiene como objetivo principal la identificación concreta de los actores que intervienen en un proceso de definición, de decisión y de implementación de una política que busca poner a la luz posiciones, intereses y objetivos de esos actores. (Lagroye, 1991, p.439)

Bajo este panorama, la acción pública se diseña para responder oportunamente y de manera pertinente a las necesidades e intereses de todos los miembros teniendo en cuenta sus potencialidades y expectativas, y además debe estar sustentada en criterios como justicia, equidad, viabilidad, prioridad, eficiencia. Igualmente debe obedecer a esquemas de intervención, regulación y control establecidos a nivel jurídico y normativo por el gobierno en conjunto con los demás agentes que van a delinear las acciones para que se cumplan los objetivos planteados.

En tal contexto, a las distintas administraciones públicas se le presentan enormes retos que deben sortear atendiendo a sus posibilidades y las opciones en materia económica, política y social de que disponen. Para ello, deben intervenir la sociedad y articularla a fin de concertar y desarrollar acciones adecuadas a los fenómenos presentados y a las opciones que se tienen.

Al respecto se plantea que “una buena acción de gobierno y unas buenas políticas coadyuvan a que un país aproveche sus bazas, pero no pueden generarlas de la nada, ni pueden desafiar la fuerza de los hechos” (Collier, 2007, p.116).

Dentro de los retos fundamentales que deben enfrentar las economías tanto nacionales como locales existen fenómenos de enorme complejidad como la desigualdad, la exclusión, la pobreza, la corrupción y un sinnúmero de prácticas sociales y políticas que ahondan la magnitud e incidencia de cada uno de dichos fenómenos, por ello se considera que “El Estado se encuentra en el centro de un entrecruzamiento complejo de sistemas de acción...que mediante sus acciones debe intervenir para cambiar los marcos establecidos (Roth, 2002)

Entonces, el Estado debe intervenir para resolver las distintas “trampas” que surgen ante esta compleja situación, la sociedad como un todo debe diseñar estrategias de acción que permitan la participación e inclusión de los distintos actores en las políticas que van a influir en su nivel de vida y a incidir en el desarrollo de su sociedad ya sea en el nivel más próximo e inmediato, el local, o en el entorno cercano dentro del cual se elaboran las políticas y los marcos que regulan las acciones públicas, el nacional.

En ese contexto, debe reconocerse que a pesar de hacerse principalmente una evaluación de la acción estatal en la forma en que se definen el qué hacer y el cómo llevar a cabo sus acciones concretas, los análisis de políticas públicas buscan determinar las causas y consecuencias de dichas acciones mediante investigaciones que están motivadas por los temas de interés político dominantes en cada momento “histórico” (Roth, 2002). Por tal motivo, en este trabajo que intenta analizar la política pública de generación de ingresos para el AMB se estudiará con mayor profundidad el rol desempeñado por los actores de carácter público, privado, no gubernamental, sociales y/o comunitarios para determinar su posibilidad de participación, el alcance y relevancia de la misma, así como, la responsabilidad que tienen en la formulación, implementación y evaluación de acciones en este ámbito, específicamente las acciones que busquen generar ingresos para ayudar a reducir la pobreza. Para ello hay que reconocer que la acción gubernamental se desarrolla para y a través de actores sociales, seres humanos que la conciben, la implementan y se ven afectados por ella directa o indirectamente (Roth, 2002).

Para ello, es necesario establecer claramente los actores sociales principales en una comunidad o país teniendo en cuenta su grado real de incidencia y el nivel en que interactúan locales o nacionales. Entonces, se plantea que los actores locales a diferencia de los sociales (a nivel nacional) hacen parte de una unidad parcial con cierta capacidad de reproducción, dentro de la unidad mayor, que se considera como un sistema de relaciones que se pueden identificar (Pirez, 1995)<sup>8</sup>.

---

<sup>88</sup> Para Pirez estos actores se mueven dependiendo de la ganancia, del poder, de la necesidad y también el conocimiento.

Para entender la dinámica es necesario identificar la forma en que interactúan, las redes o relaciones que puedan establecer entre sí, la influencia, posición o representatividad que tienen todo ello con el fin de mirar la forma la fortaleza de las conexiones que establecen especialmente en los temas de diseño , implementación y seguimiento de las políticas públicas que les influyen. Para ello deben establecerse las relaciones predominantes y los niveles de poder para poder determinar el grado de participación o inclusión en dichas estrategias.

Teniendo en cuenta estos elementos esta investigación pretende determinar la forma utilizada por el estado para el diseño de sus estrategias , si involucra los actores sociales en sus decisiones, para posteriormente entender cómo es que logra articular los distintos intereses para que se diseñen y ejecuten políticas efectivas y adecuadas que les permitan a esos actores sociales alcanzar sus objetivos. Si la acción gubernamental logra movilizar y articular realmente la sociedad podrá encausarla por senderos viables que respondan a sus necesidades, expectativas y potencialidades de manera sostenida.

Se parte de la creencia en que la inclusión debe permitir y fomentar la participación activa y responsable con el fin de garantizar las oportunidades a todos los miembros de una sociedad, esta acción es coordinada por el Estado principalmente para garantizar estabilidad a su sociedad y permitir la gobernanza.

Hay que añadir que la inclusión de la ciudadanía en las distintas fases y procesos de las políticas públicas es un aspecto fundamental para que las estrategias puedan ser efectivas, no obstante no es responsabilidad única del gobierno el éxito de los programas establecidos, también debe verificarse si la sociedad civil está asumiendo activamente su

rol y si está cumpliendo sus deberes ciudadanos. Al respecto en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 la Presidencia de la República (2011) establece que:

El ciudadano que el país necesita debe estar en capacidad de contribuir a los procesos de desarrollo cultural, económico, político y social y a la sostenibilidad ambiental; en el ejercicio de una ciudadanía activa, reflexiva, crítica y participativa, que conviva pacíficamente y en unidad, como parte de una nación próspera, democrática e incluyente.

De acuerdo con lo anterior se puede establecer que el marco de referencia para el análisis de situaciones de importancia social como la generación de ingresos brindado por el enfoque de las políticas públicas se convierte en una herramienta fundamental en este sentido. Ante estos planteamientos y la situación actual de las economías regionales es necesario entender el cómo, el por qué y el cuándo se deben desarrollar los programas y acciones dirigidas a fomentar, mantener o mejorar las condiciones de vida de los distintos grupos sociales, en especial de aquellos que de una forma u otra no tienen acceso, oportunidades o capacidades para poder satisfacer sus necesidades de tal forma que alcancen un nivel de vida aceptable.

## **Anexo 2. Antecedentes**

La investigación acerca de las acciones de política económica y sus efectos sobre el bienestar de la población se ha visto nutrida desde distintos enfoques de análisis desde distintas percepciones, así como de distintas metodologías. Cada uno de ellos revisa la

manera en que “deben” abordarse las políticas públicas como el enfoque de redes, o de la forma de interpretar los efectos mediante el análisis institucional, o de la manera en que la sociedad pueda utilizar estas evaluaciones y lo que se pretende con ellas, la gobernanza.

En este apartado se tratarán los aspectos más relevantes al respecto mediante la revisión de trabajos en este sentido. El análisis sobre los efectos de las políticas públicas es de las cuestiones más importantes a nivel social, más cuando en la actualidad hay un mayor número de demandas a en este sentido. Actualmente, se reclama una acción más oportuna e incluyente de los actores sociales en las soluciones a los problemas que los aquejan como el desempleo, la pobreza extrema, la inequidad, la desigualdad social entre otros.

#### **A. El análisis sobre las políticas públicas: los marcos institucionales y el papel de los actores en juego**

A nivel general podemos ver que es necesario entender el papel y la responsabilidad que les corresponde asumir a los distintos actores sociales en las distintas fases del proceso para que los planes y políticas públicas puedan responder a las necesidades de sus sociedades. Por ende, es necesario analizar los marcos donde interactúan las instituciones y los actores que participan en las acciones y decisiones que influyen sobre su bienestar. Igualmente, surge la necesidad de establecer cómo se deben articular para fortalecer la sociedad para desarrollar alternativas de solución a sus problemas de manera viable, oportuna, inclusiva, que además puedan ser sostenible, sustentable y eficiente.

Al respecto se han desarrollado trabajos como el realizado por Gonzalo Caballero y Andrés Gallo en 2008 donde se muestra la importancia que tienen las instituciones

existentes en una sociedad para que las estrategias de solución de los problemas funcionen y logren sus propósitos. En su estudio sobre las dinámicas institucionales del éxito y del fracaso económico de España y Argentina entre 1950-2000, se destacan la importancia que adquieren las instituciones en el desempeño económico de las sociedades pues permiten establecer la estructura de incentivos existentes en la economía además de determinar el nivel de los costes de transacción. Siguiendo los planeamientos de North, Summerhill y Weingast, donde las instituciones son quienes garantizan el orden político necesario para sostener la estructura que permita soporte el crecimiento económico al largo plazo, se encontró que en España se configura un espacio institucional distinto al de Argentina, situación que permitió el mayor aprovechamiento de las posibilidades de solución de los fenómenos que las aquejan.

Dentro del trabajo, se destacan como elementos que apoyan esta diferencia: el marco institucional existente en España garantizó el compromiso del Estado, además se observó que la sociedad española mediante el aprendizaje social modificó las creencias de los agentes y con ello homogenizó sus preferencias ciudadanas y políticas permitiendo la capacidad de acción del Estado, y por último que los agentes políticos y económicos españoles comprendieron los beneficios de la cooperación y sus inercias sobre los objetivos en materia social, económica y política.

También se encuentra el trabajo realizado por Ariel Fiszbein sobre la descentralización educativa: el caso de los países de Europa Central permite entender como realizar estudios con criterios orientadores que permitan a los propios actores encontrar las reorganizaciones de su propio sistema que mejor funcionarían dadas las variables

contextuales. El análisis institucional en este contexto permite identificar los actores, las reglas existentes para con ello establecer cómo influyen sobre los resultados ya sea mediante incentivos o acuerdos.

Francisco Monaldi realizó un Análisis institucional de la gobernabilidad y contratación en el sector petrolero para la Región Andina y pudo evidenciar las estructuras impositivas de gobernabilidad y contratación del sector de hidrocarburos. Para ello se revisaron las instituciones políticas y constitucionales, el rol del sector ejecutivo, de los ministerios, de las agencias reguladoras y de las empresas estatales. Con ello se pudo evidenciar los incentivos específicos que se tienen cuando se toman acciones que pueden afectar negativamente el bienestar colectivo. Con este análisis se puede determinar los aspectos claves para que el marco de gobernabilidad diseñado para orientar a los agentes con el fin de proveerles los incentivos o correctivos para que sus decisiones no deseables sean limitadas.

El trabajo desarrollado por María de Lourdes Amaya Ventura en 2009 acerca de las reformas acaecidas en el sector del agua en México destaca los elementos exógenos y endógenos que permitieron las transformaciones institucionales. En el trabajo, se identificaron a nivel endógeno, se destacó que el problema de escasez del agua acompañado de la creciente crisis financiera de las agencias encargadas de la distribución urbana del agua planteó la necesidad de adecuar los marcos normativos para que la acción ejercida fuera menos rígida y permitiera adoptar arreglos institucionales novedosos. Estos acuerdos permitieron generar mayor participación de los nuevos actores en la gestión del servicio como en el caso de la participación de las empresas privadas interesadas, así como

también de una mayor intervención de los usuarios en la toma de decisiones en torno al manejo del agua.

En las conclusiones del estudio se planteó que las posibilidades reales de practicar una reforma sobre la orientación de la política, dependerían de que los tomadores de decisiones tuvieran una mayor o menor aversión al riesgo, así como de la presión de los actores que impulsan una visión del manejo del agua basada en el respeto al medio ambiente, y de la intensidad y frecuencia que presenten los conflictos en torno al agua, Amaya (2009).

En concordancia con este planteamiento final se destaca la necesidad de resolver el problema de articulación que hay en materia política para la elaboración, ejecución seguimiento y control que debe hacerse a los planes, esencialmente en que estos deben dirigirse a resolver el problema de capacidades de los actores para aportar al logro de los objetivos que se plantean con estas acciones en la sociedad. Al respecto en el trabajo realizado por Susana Pérez Medina en 2009, acerca de las Políticas públicas de combate a la pobreza en Yucatán entre 1990 y 2006, encontró que al revisar el papel que cumple el Estado en la reconstrucción del proceso histórico reciente se debe hacer énfasis en la articulación existente entre las políticas federales y los principales actores políticos mediante el análisis de los indicadores de pobreza que manejan las instituciones oficiales.

En palabras del autor, el Estado a nivel nacional no está articulando debidamente los intereses pues responde a imposición de políticas públicas económicas y sociales desde organismos internacionales. En el escenario local se puede ver que los programas sociales son discrecionales y no complementan la acción estatal pareciendo obras de caridad que la

aplicación de una política efectiva en búsqueda de mejores condiciones de vida de la población.

En el trabajo de Guillermo Calderón Ortiz, sobre políticas públicas y combate a la Pobreza realizado en México en 2009, se destaca que en las políticas públicas es importante la presencia de dos actores fundamentales los gobernantes y los gobernados, lo que no sucede con las políticas gubernamentales. Entonces, las políticas públicas deben responder a demandas no satisfechas de distintos sectores, sectores que teniendo distinto peso y nivel de incidencia son más o menos capaces de llegar a consensos sobre las acciones, situación que se reflejará en medidas de carácter paternalista, clientelista o asistencialista, para la solución de sus fenómenos.

La situación planteada en el párrafo anterior muestra las discrepancias en la acción estatal, situación que afecta tanto la gobernabilidad como la gobernanza. En sociedades desiguales marcadas por relaciones de dominación se determina la forma en que se distribuye la riqueza mediante, como lo señala el autor, reglas políticas establecidas por quienes toman las decisiones trascendentales que afectan la sociedad a nivel general.

De esta situación podemos establecer que para la sociedad es fundamental que se incluya la ciudadanía en los mecanismos que le permitan mejorar sus condiciones de vida. Tal y como se plantea en el Trabajo sobre Ciudadanía e Inclusión Social: El Tercer Sector y las políticas públicas de acción social desarrollado por la Fundación Esplai de Barcelona en 2010 con la coordinación de Joan Subirats. En este análisis se plantea que la segmentación social y laboral existente, la dificultad para ofrecer respuestas efectivas ante las necesidades existentes refuerzan los complejos y multidimensionales fenómenos de

exclusión social. Por tal motivo, se requiere que una intervención particularizada e integral que considere la exclusión social como efecto de una interrelación de elementos o factores que inciden en el bienestar individual para que se puedan establecer acciones que respondan a sus deseos, necesidades y capacidades.

Siguiendo con los planteamientos del autor, se puede apreciar que en la actualidad las políticas públicas no responde a esta necesidad pues las acciones implementadas de corte transversal son pocas y no existe un trabajo en red que permita la articulación para el logro de los objetivos por el Tercer Sector social (la ciudadanía) debe complementarse y cooperar con los órganos e instituciones en la lucha contra la exclusión social. Por ello acerca del tercer sector se afirma:

“que su capacidad de articular actuaciones sumamente locales y cercanas a los problemas sociales mediante redes de nivel territorial superior, e incluso a escala global, es una de las claves que explican la capacidad de acción del sector ante los procesos de configuración de las agendas políticas nacionales e intencionales”. Subirats (2007).

Por su parte en el trabajo de Vicente Palermo en el análisis sobre los Programas de ajuste y estrategias políticas teniendo en cuenta las experiencias de Argentina y Bolivia se plantea que se pueden desaprovechar los beneficios de mejora en la efectividad y el alcance de la políticas si inicialmente se considera que las condiciones pueden variar, y no se tienen en cuenta los actores cooperando en políticas de gran envergadura.

En el trabajo analizando las distintas experiencia en Argentina y Bolivia se plantea la necesidad que el Estado debe recuperar las capacidades de intervención, y no que pura y simplemente se desprenda de todas ellas conforme a la receta neoliberal. Además se

requiere en la formulación de estrategias de político a nivel estatales se utilicen gabinetes “tecnocráticos” que estén fuera de las presiones sociales y políticas. No obstante, es imprescindible la presencia de distintos actores partidarios y sociales en los contextos de formulación e implementación de políticas públicas, diferencias que, a nuestro entender, contribuyen decisivamente con el éxito o el fracaso de los distintos intentos.

En Argentina según Mariano Tommasi en el año 2010, en su trabajo denominado: Un país sin rumbo. Política, políticas públicas y desarrollo en la Argentina. Se destaca como elemento importante evaluar la volatilidad que pueden tener las políticas efectuadas dado que son diversas e impiden tanto la efectividad de las mismas como el rango de acción de los actores sociales situaciones que limitan el logro de los objetivos sociales planteados. Igualmente se pueden presentar desequilibrios en la entrada en vigor de las acciones lo que afecta la credibilidad del Estado y por ende la confianza necesaria para que este se erija como elemento que propicie , coordine e incentive acciones efectivas sobre os fenómenos que desea mitigar.

En este trabajo también sobresale la conexión que puede existir a nivel subnacional, regional un control de las acciones en manos de pocos dirigentes, situación que se refuerza por el control, el dominio y la posibilidad de influencia para que las condiciones se mantengan y con ello se reproduzcan los modelos políticos que les garanticen la dominancia y el sostenimiento en el poder. De esta situación puede inferirse que ese control político tiene efectos limitantes sobre el alcance de las políticas públicas y también sobre el papel que pueden ejercer los distintos actores sociales, que ya no ven al Estado con la

capacidad, más no la única responsabilidad, de ser el que lidere los procesos y permita la coordinación que les soluciones las demandas sociales.

**B. Los análisis institucionales sobre las políticas públicas:**

A nivel específico encontramos trabajos que destacan la importancia del abordaje de las políticas públicas mediante mecanismos que establecen la importancia de los arreglos institucionales y las acciones que se ejercen en una sociedad para solucionar los problemas que aquejan a las sociedades.

La metodología de análisis institucional ha permitido analizar distintas políticas como el caso de la integración comercial entre México y la Unión Europea, realizado por Juan Antonio Enciso González. Allí se plantea un análisis institucional en el proceso de integración comercial donde se contrastan los flujos comerciales, las políticas comerciales y los diversos aspectos económicos y sociales, así como los principales actores públicos y privados que interactúan en el comercio bilateral. De esta forma se puede comprobar la relación entre la calidad institucional y los flujos comerciales.

En México al igual que en algunos de los estudios señalados anteriormente se han desarrollados estudios dentro del marco del análisis institucional para abordar fenómenos sobre el impacto, el alcance y la importancia de las políticas públicas. Tal es el caso de los estudios sobre el sector de aguas residuales realizado por Raúl Pacheco-Vega y Fernando Basurto en 2008 denominado Instituciones en el saneamiento de aguas residuales: reglas formales e informales en el Consejo de Cuenca Lerma-Chapala . Este trabajo reconoce que la conceptualización de las instituciones está interrelacionada con la estructura de los derechos de propiedad y con la forma cómo las reglas de interacción entre los actores están

definidas. El análisis institucional para el caso de una cuenca permite entender el funcionamiento que tienen las políticas hidráulicas con el fin de establecer las reglas formales e informales que se influyen para definir posteriormente las líneas de acción colectiva racionales y que apoyen la gestión integrada del recurso.

El autor emplea el enfoque sobre el Análisis y Desarrollo Institucional desarrollado por Ostrom y sus colaboradores donde se establece un marco organizado que permite estudiar en detalle la interacción de una serie de elementos de gran relevancia en la estructuración de las acciones de política pública, factores relacionados con dos enfoques que se fusionan el de la teoría de la elección racional y de la teoría institucionalista.

En este trabajo se concluye que las reglas formales en el Consejo de Cuenca Lerma-Chapala y no concuerdan con la realidad y no permiten una gestión integrada del recurso. Por lo cual deben estar complementadas con la acción desde los consejos a fin de lograr la sustentabilidad del recurso hídrico. Esta situación se manifiesta en que las reglas informales dejan entrever la vulnerabilidad a la confrontación de posiciones de poder, con vetos decisorios y asignación de responsabilidades difusas, además que las comisiones estatales del agua tienen responsabilidades compartidas que no están claramente delimitadas, ni hacia dentro de los consejos de la cuenca hidráulica.

En el trabajo de Leticia Merino en 2005 sobre proceso de uso y gestión de los recursos naturales comunes se plantea que esa gestión es el resultado de la interacción de posiciones incorrectas muchas veces sobre la articulación entre los procesos ecológicos y los sistemas sociales. Esta situación desconoce la forma como se interrelacionan las personas y sus recursos mediante los marcos que regulan los usos de esos recursos, en si

se desconoce la importancia que tienen las reglas e instituciones comunitarias sobre la acciones de los mercados, los factores las política públicas sobre manejos de recursos como en este caso el de los bosques. Siguiendo a Ostrom se requieren instituciones comunitarias solidas que se sostengan en condiciones sobre la economía de las comunidades y las familias, sobre condiciones acerca de los usuarios de los recursos y sobre condiciones de las comunidades de usuarios.

En este orden de ideas, las instituciones influyen en las acciones de los individuos especialmente en la información y recursos que poseen influyendo en los incentivos y las reglas en las cuales desarrollan sus transacciones. Por ende ejercen influencia determinante en la vida de estos como resultados de un proceso histórico como una estructura que se convierten en medios de reproducción social, tal es el caso de la comunidades que se encuentran en áreas forestales donde le uso de estos recurso depende de las norma y acuerdos establecidos por los grupos de usuarios y propietarios de esos recursos.

En México se puede ver estudios sobre la efectividad que pueden alcanzar las políticas públicas en acciones concretas como en el programa de Renovación Habitacional en la Ciudad de México, que se dio después del terremoto de 1985, y también el Programa Ghost Town establecido en Los Ángeles California después del terremoto de 1994.

En este estudio realizado por Aseem Inam en 2001, se plantea que bajo el modelo de análisis institucional se puede entender que elementos permiten éxitos en la planeación urbana y por qué se logran, además, este enfoque deja ver bajo qué condiciones las rutinas institucionales (convenios, programas y prácticas bien establecidas) son y permiten

desarrollar acciones eficientes en momento concretos y críticos sin tener en cuenta los aspectos exógenos que limitan.

En el trabajo realizado por Pablo Monje Reyes, Marcela Ferrer Lúes y Antonieta Surawski Cisternas mediante el Análisis político-institucional del sistema de gestión regional: el caso de la región de Tarapacá en Chile. Allí se pudo determinar la manera en que las relaciones que se establecen entre los actores pueden permitir entender el proceso de implementación del modelo de gestión regional, y sus alcances para ver el rol desempeñado en los distintos niveles de acción social para ver la forma en que esas condiciones son los factores que facilitan y obstaculizan el proceso y sus resultados.

En este trabajo se parte de un análisis de relaciones humanas bajo un marco institucional donde la participación de los actores en dicho proceso está mediatizada por su conciencia interna y realidad simbólica. Mediante una estrategia cualitativa se logro reconstruir las modalidades que han asumido dichos procesos, especialmente en el tipo y grado de relación establecida con los distintos actores, sus resultados, y los factores que facilitan y obstaculizan el proceso, desde la perspectiva de los propios actores.

Para estos sistemas de gestión se plantean necesariamente procesos articulados a nivel horizontal, vertical, intersectorial, sectorial territorial. Además se requiere de la existencia de capacidades políticas de los actores para generar y articular redes, para influir en las decisiones para ejercer liderazgo, estas condiciones permitirían la generación de confianza y así lograr la participación de los distintos actores.

A nivel nacional tenemos el análisis que en 2012 se realizó por el Departamento de Planeación Nacional mediante la evaluación de carácter institucional acerca de la política

nacional de discapacidad complementada con una evaluación de resultados cualitativos sobre la población con discapacidad , investigación que según se concentró en el análisis de la pertinencia del diseño operativo de la Política Pública Nacional de Discapacidad, así como la implementación de la misma a partir de la identificación de los actores públicos y privados involucrados, determinando los roles de cada uno de ellos y los mecanismos de coordinación y articulación, en lo nacional y territorial que tienen para lograr los objetivos de la política.

En este trabajo se muestra de manera muy bien esquematizada y completa los lineamientos a seguir para que como se señala en el documento la Política Nacional de Discapacidad pueda ser vista como un proceso en construcción compuesto por una serie de iniciativas, lineamientos, acciones, programas y proyectos dirigidos a atender a una población tradicionalmente desprotegida. Este proceso reconoce el rol que tienen así como las debilidades y fortalezas que se presentan sobre los esfuerzos realizados en conjunto por el Estado y la sociedad civil organizada en torno al tema de la discapacidad

También se encuentra el estudio sobre evaluación institucional y de resultados de la política de consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas-SINAP. En este trabajo se pretendió determinar si la institucionalidad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas permite la gobernanza del Sistema, para entender cómo interactúan los actores sociales, las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, y con ello contribuir como un todo al cumplimiento de los objetivos de conservación del país.

Este análisis permitió que después de 2010 se implementasen acciones para lograr un sistema más completo, y también para evitar que muchos de los espacios naturales

existentes dejen de ser excluidos al no existir categorías en las cuales enmarcarlas, especialmente las áreas protegidas municipales y los territorios étnicos. Igualmente se logró reconocer que la estructura de participación aglutina a la mayoría de participantes, pero su dinámica es lenta debido a la regionalización planteada y la gran cantidad de actores.

En la investigación realizada por Katherine Burgos, José Moncayo y Muñoz Lizeth Pérez donde mediante el comparativo entre Colombia y Chile se evaluó la eficacia de políticas públicas para combatir la pobreza. Los resultados del trabajo reflejan la ineficacia del programa al no alcanzar los fines propuestos.

En este análisis sobre el programa de “Familias en Acción” se evidenció una desviación de los recursos previstos, al tiempo que permitió incluir en el programa personas que no se encuentran dentro de una población vulnerable que deba ser atendida con subsidios por parte del Estado. Esta situación refleja los efectos reales de políticas de carácter asistencialista generados por el paternalismo del Estado colombiano, generando en la población subsidiada una cultura con total desinterés por alcanzar mejores niveles de vida.

### **C. La generación de ingresos**

En materia de generación de ingresos la OIT realizó un análisis del Programa de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes en la Triple Frontera entre Argentina–Brasil–Paraguay. En este trabajo se halló que la capacitación en oficios especializados/habilidades específicas y diseños tenía el objetivo que la persona beneficiada desarrolle la capacidad de obtener una ocupación

remunerada. La formación de los micro-emprendimientos, seguida de la creación de las cooperativas permitiría la autonomía financiera de estas familias y, por ende, la mejoría de su calidad de vida.

En Colombia La universidad del Valle en su trabajo sobre el Diseño de una política de desarrollo productivo y generación de ingresos para la población afrocolombiana, palanquera y raizal, encontró que en materia de generación de ingresos se debe proponer una articulación que impulse impulsar el desarrollo local y regional y el fortalecimiento de actividades productivas generadoras de ingreso auto sostenibles para la población afrocolombiana mediante el fomento empresarial para la población afrocolombiana más pobre, además del desarrollo y fortalecimiento de alternativas productivas agrícolas, forestales, pecuarias y pesquera para las poblaciones afrocolombianas rurales unidas a la promoción de líneas de financiación para la promoción del empleo y actividades productivas, teniendo en cuenta las características étnicas y socioeconómicas de esta población objetivo.

#### **D. Las políticas públicas: la conformación de redes para el logro de los objetivos sociales**

En el trabajo de José Ignacio Porras Martínez denominado Policy Network o red de políticas públicas: una introducción a su metodología de investigación, realizado en 2001 se destaca el afianzamiento y la consolidación de la acción mediante redes para hacer frente a los desafíos que la globalización impuso sobre los agentes. En el trabajo en red están vinculados los agentes que más se han visto perjudicados con medidas como la flexibilización organizativa, los cambios organizacionales y las transformaciones en la

función del Estado que ha afectado directamente a las empresas, los individuos, la sociedad civil y los distintos actores.

Para el autor, el enfoque de redes asume que el hecho social además de tener en cuenta los comportamientos individuales y los atributos debe involucrarse las interrelaciones de los actores para entender estos limitan o promueven sus acciones. Estos avances han permitido entender la red de políticas públicas como una estructura configurada por los vínculos, más o menos estables, que mantienen un determinado número de actores públicos y privados; que intercambian recursos, materiales e inmateriales, en razón de su mutua dependencia en el proceso de formulación, decisión y ejecución de la políticas públicas al interior de un determinado ámbito sectorial o subsectorial. Porras (2001).

Bajo el enfoque de redes se logra entender las pautas relacionales que definen una red de políticas públicas, pues a través de ellas se puedan proveer de los elementos requeridos en la formulación e implementación de acciones que permitan reducir los costos de transacción, generen transparencia e imparcialidad, así como el establecimiento de un compromiso mutuo entre los actores sobre las normas que regulan los intercambios en la red y los juegos de suma positiva.

Con base en estos argumentos el autor para el caso de donde la política agrícola esta sostenida en estructuras relacionales cerradas y autónomas que diluyen las opciones que tienen los actores involucrados de percibir las interdependencias del sector, al igual, que no existen normas que cuenten con la aceptación y el compromiso de los actores involucrados fomentando conductas oportunistas y las estrategias a corto plazo.

En el trabajo denominado; Surgimiento de nuevas instituciones de upgrading en Argentina, lecciones para América Latina de Gerald Mcdermott en 2011, se puede ver como a través de la conjunción entre las redes interempresariales y las inversiones estatales en I&D se obtienen mejoras en las capacidades dinámicas de las empresas al tiempo que fortalecen de sus habilidades para realizar “upgrading”, entendida como la mejora constante de los productos, procesos y funciones para crear una actividad económica de mayor valor agregado, que permita obtener niveles de crecimiento económico sostenido.

Según el autor, esta perspectiva es especial en América Latina pues demuestran la manera en que los actores locales públicos y privados pueden llegar a crear formas nuevas de coordinación y colaboración yendo en contravía de la tendencia normal de las acciones en muchos campos de la sociedad. La actualidad exige que los actores sociales, en este caso las empresas, adquieran conocimiento y experiencia para que superen las incertidumbres mediante la asociación, la creación de redes e instituciones con otras empresas con el objetivo de ofrecer mejor acceso a una diversidad de recursos cognitivos aplicados que no se encontraban disponibles con anterioridad.

En el trabajo sobre redes, gobernanza urbana y prácticas asociativas: el ejemplo del Programa de Salud de la Familia realizado por Breno Augusto Souto Maior Fontes, Marcos Aurélio Dornelas y L. Fátima Andreu realizado en 2008 se plantea como imprescindible que la participación de la sociedad como sujeto en el proceso de construcción de las políticas públicas permite el fortalecimiento de la democracia participativa.

Tomando el caso del sector de salud en Brasil se analizan los efectos de la ola descentralizadora impulsada desde Europa, a partir de la cual los actores locales son el foco central de la restauración de la democracia con el fin de garantizar el principio de universalidad al tiempo que se dé la posibilidad de inclusión de los distintos segmentos de la sociedad civil para resolver los problemas que se presentan y con ello se pueda alcanzar mayores niveles de gobernanza.

En este trabajo, analizando el caso de las reformas sanitaria en Brasil, se pudieron identificar los elementos que permitieron que la reforma realizada fuera desarrollada con éxito. Entender que el logro de los objetivos es consecuencia del juego político y que es responsabilidad de la acción de los actores que se enfrentan en la reglamentación de un sistema complejo donde se involucran intereses dispares.

### **Anexo 3. Metodología**

Para el desarrollo la investigación sobre la Política de Generación de Ingresos en el AMB se empleó el marco de la investigación cualitativa a través del uso de distintas técnicas y métodos de análisis con el fin de estructurar la investigación para poder cumplir los objetivos. En primera medida, se utilizó la técnica de mapeo de actores, para identificar los principales actores que pudiesen tener incidencia en el tema para el territorio, luego se realizaron las entrevistas para posteriormente entrar a analizar de manera descriptiva la percepción y el comportamiento de los actores para poder determinar en última instancia utilizando la información el marco teórico y los lineamientos de política sobre el tema si la política respondía o incluía los elementos que allí se destacaban para obtener conclusiones al respecto o y con ello realizar los comentarios finales y las recomendaciones fruto del análisis .

Para el análisis del tema se empleó la metodología de investigación cualitativa donde se destacan 4 fases del proceso: preparatoria, trabajo de campo, analítica y la informativa. Específicamente se utilizó el método de investigación social cualitativa y se siguió una misma línea de indagación de un trabajo previo referente donde hay un conocimiento y un marco de referencia que guía la investigación sobre una misma línea de indagación como lo muestra Briones (1996), en este caso en el tema de generación de ingresos.

Metodológicamente se definen elementos para la investigación

- A. Población: Es una análisis que comprende el del Área Metropolitana de Bucaramanga, pero para la investigación se tienen en cuenta solo los actores sociales (público,

privados, no gubernamental y comunitarios) más representativos que toman decisiones o influyen en política pública de generación de ingresos.

B. Se realizó un mapeo de los actores para definir cuales especialmente tienen relación con el tema de estudio quedando seleccionados los siguientes:

1) A nivel público:

- Secretaria de desarrollo, oficinas o institutos de Empleo de los municipios o del departamento
- Departamentos administrativos o entes regionales: SENA, DPS y Ministerios

2) A nivel privado:

Gremios: ANDI, ACOPI, Cámara de Comercio.

3) A nivel no gubernamental o de cooperación:

- ONG, Organizaciones Multilaterales de cooperación y asistencia técnica: Compromiso y PNUD Regional

4) A nivel social y comunitario:

- Asociaciones, Cooperativas, Academia: Corporación Compromiso: Confecoop Regional Oriente, y Coordinador Grupo técnico Observatorio ORMET Santander

De la selección inicialmente se pretendió encuestarlos todos pero solo se logró gestionar encuestas con estos actores ya sea por la disponibilidad de agendas de los mismos o por el

tiempo de la investigación, siendo posible realizar el instrumento o encuesta a los siguientes actores:

**Público:**

1) Instituto Municipal de Empleo de Bucaramanga IMEBU: Dirección de la Entidad

2) Secretaría de Desarrollo Social del Departamento de Santander: Dirección de la Entidad

3) Secretaría de desarrollo del Municipio de Girón: Dirección de la Entidad

4) Secretaría de desarrollo del Municipio de Piedecuesta: quien remite a la Oficina de Empleo de la Alcaldía del Municipio de Piedecuesta.

5) Ministerio de Trabajo Seccional Santander: Coordinador Grupo de Asistencia Técnica

6) Servicio Nacional de Aprendizaje SENA Santander: Dirección Oficina de Emprendimiento

**Privado:**

7) Asociación nacional de Industriales ANDI

8) Asociación Colombiana de Pequeños Industriales ACOPI

**No gubernamental- Cooperación internacional**

9) Corporación Compromiso: Dirección de la Entidad

10) Programa de las Naciones Unidas PNUD: Coordinador Local Observatorio de Mercado de Trabajo ORMET

Social o comunitario

11) Confederación de Cooperativas de Colombia Región oriente: Dirección de la Entidad

12) ORMET Santander. Coordinador Grupo Técnico: Universidad Industrial de Santander: Investigador- Consultor- Docente

TIPO DE INSTITUCIÓN	INSTITUCIÓN	CARGO
<b>Pública</b>	IMEBU	Director
<b>Pública</b>	Secretaría de desarrollo Social Departamental	Coordinador oficina
<b>Pública</b>	Secretaría de desarrollo Social Girón	Coordinador oficina
<b>Pública</b>	Oficina de Empleo Municipio de Piedecuesta	Coordinador oficina
<b>Pública</b>	Ministerio de Trabajo Seccional Santander	Coordinador Grupo de Asistencia Técnica
<b>Pública</b>	Servicio Nacional de Aprendizaje SENA Santander	Dirección Oficina de Emprendimiento Departamento
<b>Privado</b>	Asociación Nacional de Industriales ANDI	Coordinador Entidad
<b>Privado</b>	Asociación Colombiana de Pequeños Industriales ACOP	Asistente de Gerencia
<b>No gubernamental</b>	Corporación Compromiso	Dirección de la Entidad

<b>No gubernamental</b>	Programa de las Naciones Unidas PNUD	Coordinador Local Observatorio de Mercado de Trabajo ORMET
<b>Social</b>	Confederación de Cooperativas de Colombia Región oriente	Dirección Regional de la Entidad
<b>Social</b>	ORMET Santander.	Coordinador Grupo Técnico. Investigador-Consultor- Docente

Para el desarrollo la investigación sobre la Política de Generación de Ingresos en el AMB se hizo uso de distintas técnicas y métodos de análisis con el fin de estructurar la investigación para poder cumplir los objetivos. En primera medida se utilizó la técnica de mapeo de actores, para identificar los principales actores que pudiesen tener incidencia en el tema para el territorio y luego a cada uno de los actores se les se realizó las entrevistas para posteriormente encontrar su percepción sobre el tema ya partir de esos resultados valorar la hipótesis de trabajo.

Hipótesis:

Existe articulación, confianza y participación de los distintos actores en el diseño, la implementación y el seguimiento de la política pública de generación de ingresos para el AMB.

#### Anexo 4. Instrumento de recolección de información

##### 1 - ¿Existe una política de generación de ingresos en al AMB?

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Si	5	42%
No	3	25%
Existen estrategias pero no una política definida	4	33%
No sabe	0	0%
<b>Total</b>	<b>12</b>	

##### 2 - ¿Conoce los lineamientos jurídicos y de política nacional, local o regional sobre el tema de generación de ingresos?

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Si	7	58%
No	5	42%
<b>Total</b>	<b>12</b>	

##### 3 - Los siguientes lineamientos corresponden a la política de generación de ingresos a nivel nacional, ¿De cuál tiene mayor conocimiento?

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Generación de ingresos, CT+I y desarrollo, de transformación productiva, Ley de Formalización y Generación de empleo y Plan de impulso a la productividad y el empleo (PIPE)	10	83%
ODM, POT, Contratos Plan, SGR, OCAD	7	58%
Sistema de protección social, Red Juntos-Unidos y demás dirigidos a población vulnerable	9	75%
Infraestructura para el desarrollo, programas sectoriales	5	42%
Urna de cristal (seguimiento y participación)	4	33%
<b>Total</b>	<b>12</b>	

##### 4 - De los lineamientos que inciden a nivel regional, departamental, metropolitano-local en estrategias, planes y acciones que rigen las PGI, ¿conoce más?

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Planes de desarrollo, Comisiones de competitividad	7	58%
MTAPP Mesas Territoriales de Alianzas Publico Privadas en GI	3	25%
Mesas regionales, intergubernamentales e intersectoriales	5	42%
Iniciativas de orden civil	0	0%
Consejos locales o territoriales de planeación	2	17%

##### 5 - En su orden, ¿qué estrategias se implementan para la Generación de ingresos?

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Subsidios y focalización	40	48%
Emprendimiento, Investigación, desarrollo y asociatividad	71	85%
Estrategias de generación empleo	53	63%
Formación, capacitación y asistencia técnica	75	89%
Desarrollo de capacidades y accesos a activos productivos	43	51%
Financiación y ahorro	39	46%
Otros: ¿Cuáles?	13	15%

#### 6 - ¿Qué elementos deben tenerse en cuenta en la política de Generación de ingresos?

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Estrategias para el empleo: generación, desarrollo, mejoramiento y fortalecimiento	4	33%
Formación de capital humano: capacitación, investigación, desarrollo y tecnología	9	75%
Emprendimiento, asociatividad: fortalecimiento de capacidades productivas	5	42%
Subsidios, focalización, ahorro y financiación	0	0%
Otros..... ¿Cuáles?	0	0%

#### 7 - ¿Qué tan efectivas considera que son las estrategias desarrolladas en materia de Generación de ingresos?

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Poco efectivas	5	42%
Medianamente efectivas	6	50%
Muy efectivas	1	8%
<b>Total</b>	<b>12</b>	

#### 8 - ¿A qué se debe ese nivel de efectividad-inefectividad?

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
A la inclusión y participación de los distintos actores	1	8%
A la confianza entre los actores	1	8%
A la articulación que se da entre los actores y los entes responsables	7	58%
Al conocimiento y seguimiento de los lineamientos	2	17%
A la individualidad de quien lidera, diseña o ejecuta	3	25%
A elementos particulares: ¿Cuáles?	1	8%

#### 9 - ¿Cuál ha sido el alcance y la influencia de las estrategias diseñadas para la Generación de ingresos?

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Alto alcance: mediante su implementación se ha logrado cumplir los objetivos	1	8%
Medio alcance: han avanzado pero no han alcanzado los objetivos propuestos	6	50%

Bajo alcance: no se han visto resultados palpables	5	42%
No hay posibilidad de medir ese alcance pues no existe política como tal	0	0%
<b>Total</b>	<b>12</b>	

#### 10 - ¿A qué se debe ese nivel de alcance?

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
A la Inclusión y participación de los distintos actores	1	8%
A la confianza entre los actores	3	25%
A la articulación que se da entre los actores y los entes responsables	4	33%
Al conocimiento y seguimiento de los lineamientos	3	25%
A la individualidad de quien lidera, diseña o ejecuta	1	8%
A elementos particulares... ¿Cuáles?	1	8%

#### 11 - Su institución u organización ¿con que entidades se interrelaciona normalmente para desarrollar la labor que le corresponde?

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Entidades públicas del orden nacional: Ministerios, Departamentos Administrativos, SENA...	11	92%
Entidades públicas de orden regional, departamental, local: Gobernaciones, asociaciones de municipios, asambleas departamentales, alcaldías, áreas metropolitanas, secretarías.	10	83%
Entidades del sector privado y mixto: gremios, asociaciones, cámaras de comercio	9	75%
Entidades no gubernamentales	8	67%
Entidades del sector comunitario, sociales, juntas, sector solidario	6	50%

#### 12 - Los programas desarrollados por su respectiva institución, órgano o seccional los diseña

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
El gobierno (orden) nacional, departamental o municipal	7	58%
Es transversal a la entidad de la que hago parte	2	17%
En nuestra institución, órgano o sección decidimos los planes que se desarrollan	3	25%
Los actores locales	1	8%
Otro: entidades internacionales, multilaterales....	1	8%
No hay directrices al respecto	1	8%

#### 13 - Las estrategias sobre GI a nivel territorial se diseñada para responder principalmente a:

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
A los lineamientos del gobierno nacional, local o municipal	5	42%
A la realidad del territorio y los intereses de los distintos actores: necesidades y expectativas	4	33%
A los intereses propios de quien las diseña: metas	4	33%

A los intereses comunes: bien de la comunidad	0	0%
A intereses distintos: internacionales, no gubernamentales, comunitarios, gubernamentales	3	25%

**14 - En el territorio donde se realiza la gestión, ¿Ud debe desarrollar un trabajo mancomunado con otras instituciones o su entidad es independiente para realizar la gestión?**

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Es independiente de los demás y solo se procura por realizar su gestión de manera individual	1	8%
Debe trabajar y vincularse con otras entidades para desarrollar su gestión (se ve obligado por la ley o por la costumbre).	5	42%
Trabaja mancomunadamente con los demás por iniciativa propia	6	50%
<b>Total</b>	<b>12</b>	

**15 - ¿Por qué se realiza la gestión de esa forma?**

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Porque la labor que desempeño es muy específica	3	25%
Porque así obtengo mejores resultados	8	67%
Porque históricamente se ha hecho así	2	17%
Porque no hay con quien trabajar en estos temas	0	0%
Porque no hay la sinergia adecuada con las demás instituciones para trabajar en conjunto	0	0%

**16 - ¿Considera que los resultados de la gestión que realiza en materia de Generación de ingresos corresponden con sus objetivos e intereses?**

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Si	11	92%
No	0	0%
En algunos momentos	1	8%
<b>Total</b>	<b>12</b>	

**17 - Su respectivo órgano a nivel departamental o local que grado de incidencia y participación en el diseño de las estrategia de Generación de ingresos**

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Bajo (solo en la parte lógica o de divulgación)	5	42%
Medio (tengo la posibilidad de participar en varias etapas del proceso)	6	50%
Alto (como institución defino el camino a seguir, diseño, rediseño y seguimiento)	1	8%
<b>Total</b>	<b>12</b>	

**18 - ¿Puede su institución proponer estrategias dentro de la política o participar en el diseño?**

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
No hay posibilidad de participación	0	0%
Existe posibilidad pero es muy complicado que se logren resultados de alto impacto	5	42%
Solo cuando se solicitan aportes por parte de instancias mayores	2	17%
Existe la posibilidad en cualquier momento	3	25%
Si, siempre y cuando se cumplan las condiciones de las políticas generales	2	17%
<b>Total</b>	<b>12</b>	

**19 - ¿En la etapa de implementación en la PGI que grado de participación tiene su institución?**

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Bajo	4	33%
Medio	4	33%
Alto	4	33%
<b>Total</b>	<b>12</b>	

**20 - ¿Existen posibilidades desde su institución de hacer seguimiento efectivo (control político o mecanismos revocatorios o que permitan el rediseño o correctivos) a las estrategias de GI?**

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Si, en todo momento puede hacerse el seguimiento y control efectivo	4	33%
Solo en algunas etapas: ----- ¿Cuáles?	3	25%
No se puede hacer control, ni seguimiento pues no existen mecanismos	1	8%
Existen mecanismos legales que permiten el seguimiento pero no son efectivos	4	33%
<b>Total</b>	<b>12</b>	

**21 - ¿Ud ha hecho parte de alguna reunión social, mesa o comité para determinar estrategias de Generación de ingresos?**

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Si	8	67%
No	4	33%
<b>Total</b>	<b>12</b>	

**¿De qué actor surgió la iniciativa?**

Público	7	58%
Privado	4	33%
No gubernamental	2	17%
Sociedad civil	0	0%
Propia	6	50%

**22 - ¿En el territorio quienes es el actor que está más capacitado para coordinar estrategias en el tema de Generación de ingresos?**

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Los actores públicos	8	67%
Los actores privados	9	75%
La Comunidad	1	8%
Las organizaciones no gubernamentales , agencias de cooperación internacional	1	8%
Ningún actor posee la capacidad para coordinar la estrategias	0	0%

**Si existe algún actor que esté en la capacidad de coordinar las estrategias, ¿cuál es el motivo por el cual logra hacerlo?**

a. Porque es el único que tiene la potestad de realizar las acciones	3	25%
b. Por su capacidad de liderazgo, pues siempre alcanza buenos resultados	5	42%
c. Por su capacidad de gestión	3	25%
d. Por su poder de convocatoria	0	0%
e. Porque sus acciones son confiables	1	8%
f. Porque cumplen las normas y los marcos establecidos	5	42%

**23 - El liderazgo que alcanzaron estos actores radica en**

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
El poder que les otorgan las leyes	6	50%
El poder tradicional que históricamente han tenido	0	0%
El poder que han alcanzado por su carisma y posicionamiento social	7	58%

**24 - ¿Cuáles cree que son las razones por las Cuáles las acciones del actor (es) logran los objetivos?**

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Porque responden a los parámetros establecidos en los marcos legales y /o en los lineamientos de política general	3	25%
Porque sus acciones incluyen a los distintos actores en las decisiones	1	8%
Por las interrelaciones que tiene en el territorio	7	58%
Por qué articulan su trabajo en red	1	8%
Por su gran poder de convocatoria en la sociedad	0	0%
<b>Total</b>	<b>12</b>	

**25 -¿Considera usted que el trabajo realizado para el diseño de la política es articulado y mancomunado como una red integrada de actores?**

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Si, totalmente articulada	2	17%
No, cada quien actúa por separado	6	50%
Se articula en los niveles del gobierno únicamente	2	17%
Se articulan solo los actores que están fuera del ámbito gubernamental	2	17%
<b>Total</b>	<b>12</b>	

**26 - Cada uno de los actores como percibe a los demás en materia de confiabilidad para trabajar en conjunto**

Actor	Nivel de Confianza			
	Muy confiable	Confiable	Poco confiable	Sin información
Públicos	0	5	6	1
Privados	3	9	0	0
No gubernamental	1	5	4	2
Social o comunitario	0	9	2	1

**27 - Las estrategias diseñadas en materia de Generación de ingresos obedecen a lineamientos del gobierno quien es el encargado de coordinar a los actores. ¿Ud considera que esas acciones son confiables?**

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Si es confiable	2	17%
No es confiable	2	17%
Su fiabilidad no es consistente (depende de lo circunstancial)	8	67%
¿Por qué cree que se da ese nivel de confiabilidad (positivo - negativo)?		
Porque las estrategias alcanzan los objetivos que se establecen	2	17%
Porque el diseño se ajusta a las necesidades	3	25%
Porque incluye a los actores sociales	1	8%
Porque (únicamente o siempre) utiliza a los actores para validar lo que ya diseño previamente	6	50%
Otro	0	0%
<b>Total</b>	<b>12</b>	

**28 - El gobierno genera mecanismos para la participación de los distintos actores en la política pública de Generación de ingresos**

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Si	5	42%
No	0	0%
Solo cuando la ley se lo exige	3	25%
Cuando la sociedad lo obliga	4	33%
<b>Total</b>	<b>12</b>	

**29 - Usted es un actor relevante en esta política, ¿cree usted que los demás actores sociales participan activamente en la política pública de Generación de ingresos?**

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Siempre	1	8%
Nunca	0	0%
Solo cuando los convocan	6	50%
Solo cuando les interesa	5	42%

<b>Total</b>	<b>12</b>
--------------	-----------

### 30 - ¿Qué mecanismos de participación utilizan los distintos actores en la política?

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Directamente: hacen parte de mesas del gobierno o de comités intergubernamentales y o sectoriales	8	67%
Consulta y mecanismos legales	1	8%
Marginalmente	2	17%
Presión social	3	25%
Otro	0	0%

### 31 - ¿Conoce los mecanismos de participación que tienen para incidir (participar) en la política pública?

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Si,... enumérelas	9	75%
No	2	17%
No existen mecanismos	1	8%
<b>Total</b>	<b>12</b>	

### 32 - ¿Cuál es el nivel de conocimiento sobre el tema de la política pública de Generación de ingresos que tiene ud?

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Bajo	2	17%
Medio	7	58%
Alto	3	25%
<b>Total</b>	<b>12</b>	

### 33 - ¿Cuál es el nivel de conocimiento sobre el tema de Generación de ingresos que tienen los demás actores que intervienen en esta política?

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Bajo	3	25%
Medio	8	67%
Alto	1	8%
<b>Total</b>	<b>12</b>	

### 34 - ¿Cuál es el actor que posee mayor capacidad técnica para diseñar una política pública acorde a las normas y marcos institucionales?

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
El gobierno	7	58%
El sector privado	4	33%
Las organizaciones no gubernamentales	0	0%

La comunidad	0	0%
Ninguno	0	0%
Todos	1	8%
<b>Total</b>	<b>12</b>	

**35 - ¿Cuál es el actor que posee mayor capacidad técnica para diseñar una política pública acorde a las necesidades e intereses de la población?**

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
El gobierno	4	33%
El sector privado	3	25%
Las organizaciones no gubernamentales	0	0%
La comunidad	5	42%
<b>Total</b>	<b>12</b>	

**36 - ¿Existen instrumentos que permitan crear una política de Generación de ingresos efectiva, oportuna e incluyente?**

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Si ¿Cuáles?	6	50%
No	6	50%
<b>Total</b>	<b>12</b>	

**37 - ¿Existe alguna visión de carácter regional que incida cuando se planea la política de Generación de ingresos?**

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Si	6	50%
No	6	50%
<b>Total</b>	<b>12</b>	

**38 - ¿Conoce estrategias de Generación de ingresos de otras regiones?**

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Si... ¿Cuáles?	6	67%
No	6	42%
<b>Total</b>	<b>12</b>	

**39 - ¿Qué elementos a nivel local, regional considera que distinguen el diseño de la política pública de Generación de ingresos de otras regiones?**

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Si	10	83%
No	2	17%
<b>Total</b>	<b>12</b>	

**40 - Identifique las fortalezas de los distintos actores sociales en la política de Generación de ingresos**

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Público	12	100%
Privado	12	100%
No gubernamental	11	92%
Social o Comunitario	11	92%

**41 - Identifique las debilidades de los distintos actores sociales en la política de Generación de ingresos**

Opción de respuesta	Total	Porcentaje
Público	12	100%
Privado	11	92%
No gubernamental	11	92%
Social o comunitario	11	92%