

January 2013

## Hacia el fortalecimiento de capacidades de gestión pública en un escenario de posconflicto en San Jacinto (Bolívar), Montes de María, Caribe colombiano

Diana Ligia Gómez Tatis  
*Universidad de Sucre*, diligota@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/eq>

---

### Citación recomendada

Gómez Tatis, D. L. (2013). Hacia el fortalecimiento de capacidades de gestión pública en un escenario de posconflicto en San Jacinto (Bolívar), Montes de María, Caribe colombiano. *Equidad y Desarrollo*, (20), 211-228. <https://doi.org/10.19052/ed.2291>

This Artículo de Investigación is brought to you for free and open access by the Revistas científicas at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in *Equidad y Desarrollo* by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact [ciencia@lasalle.edu.co](mailto:ciencia@lasalle.edu.co).

# Hacia el fortalecimiento de capacidades de gestión pública en un escenario de posconflicto en San Jacinto (Bolívar), Montes de María, Caribe colombiano\*

211

Diana Ligia Gómez Tatis\*\*

## Palabras clave

Sociedad del conocimiento, territorio, desarrollo, capital sinérgico, gestión pública, sistema territorial de innovación regional

## Clasificación JEL

02-020, 02-021, R1-R11, R5-R58

## Resumen

El presente es un ejercicio de comparación de elementos conceptuales con la realidad histórica de un ente territorial, cuyo objetivo es describir elementos condicionantes para el desarrollo, e identificar factores para ser incluidos en una estrategia de fortalecimiento de capacidades de gestión pública. La región de los Montes de María ha sido priorizada por el Gobierno nacional para la compensación y retribución de activos económicos y sociales, los cuales resultaron afectados por el conflicto armado. Los resultados revelan que la problemática actual del municipio de San Jacinto es originada por la débil capacidad de direccionamiento y articulación por parte del Gobierno, de capitales intangibles basados en el concepto contemporáneo de *desarrollo*. Sobre los resultados se construye una propuesta en el marco de la sociedad del conocimiento y del territorio del conocimiento, soportada en la construcción de capital sinérgico, la cual implica una nueva visión para innovar en gestión pública.

---

Cómo citar este artículo: Gómez Tatis, D. L. (2013). Hacia el fortalecimiento de capacidades de gestión pública en un escenario de posconflicto en San Jacinto (Bolívar), Montes de María, Caribe colombiano. *Equidad & Desarrollo* (20), 211-228.

---

Fecha de recepción: 14 de junio del 2013 • Fecha de aceptación: 2 de septiembre del 2013

\* Investigación realizada bajo la dirección de José Fernando Olarte Osorio, Magíster en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio.

\*\* Magíster en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio. Consultora organizacional para el desarrollo sostenible. Correo electrónico: diligota@gmail.com

## Towards Strengthening Public Management Capacities in a Post-Conflict Scenario in San Jacinto (Bolívar), Montes de María, Colombian Caribbean

### Abstract

This paper is an exercise of inquiry and comparison of conceptual elements with the historical reality of a local entity, the purpose of which is to describe conditioning elements for development and to identify factors to be included in a strategy to strengthen public management capacity. The Montes de María region, to which the San Jacinto (Bolívar) municipality belongs, has been prioritized by the national government for the compensation and remuneration of economic and social assets, which had been affected by armed conflict. The results reveal the current problem in the municipality of San Jacinto is caused by the government's weak capability to address and coordinate intangible capitals based on the contemporary concept of *development*. A proposal is built on the results, within the context of the knowledge society and the knowledge territory, supported on the construction of synergistic capital, which implies a new political and administrative vision for innovation in public management.

### Keywords

Knowledge society, territory, development, synergistic capital, public management, territorial system of regional innovation

## Visando o fortalecimento de capacidades de gestão pública em um cenário de pós-conflito em San Jacinto (Bolívar), Montes de Maria, Caribe Colombiano

### Resumo

Este artigo é um exercício de indagação e comparação de elementos conceituais com a realidade histórica de uma entidade territorial, cujo objetivo é descrever elementos condicionantes para o desenvolvimento e identificar fatores para ser incluídos em uma estratégia de fortalecimento de capacidades de gestão pública. A região dos Montes de Maria, à qual pertence o município de San Jacinto (Bolívar), tem sido priorizada pelo governo nacional para a compensação e retribuição de ativos econômicos e sociais, os quais resultaram afetados pelo conflito armado. Os resultados revelam que a problemática atual do município de San Jacinto é originada pela pouca capacidade de direcionamento e articulação por parte do governo, de capitais intangíveis baseados no conceito contemporâneo de *desenvolvimento*. Com base nos resultados, se

### Palavras chave

Sociedade do conhecimento, território, desenvolvimento, capital sinérgico, gestão pública, sistema territorial de inovação regional

constrói uma proposta no marco da sociedade do conhecimento e do território do conhecimento, apoiada na construção de capital sinérgico, o que implica uma nova visão político-administrativa para inovar em gestão pública.

## Introducción

La actual *sociedad del conocimiento*, nombre acuñado por Peter Drucker (1997), aporta una resignificación, a la vez que recupera el rol protagónico del territorio, lo cual posiciona a las ciudades como actores estratégicos de una región, para demostrar que el territorio no puede seguir mirándose como una plataforma, receptáculo o soporte de las relaciones sociales y productivas, sino que en esta nueva perspectiva, el territorio debe ser *objeto*, se deja transformar por el conocimiento, y *sujeto*, es generador de conocimiento, bienestar social y cultura (Acebedo, 2010).

Esta nueva comprensión sociológica del territorio como sujeto generador de conocimiento y cultura, espacio apropiado para la transformación de las relaciones sociales, así como para la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de quienes lo habitan, se constituye en oportunidad para la praxis del concepto contemporáneo de *desarrollo*, sustentado en la construcción de *capital sinérgico*, concepto que parte de reconocer y potenciar capitales intangibles presentes en el territorio, a partir de la interacción densa y direccionada del gobierno territorial y los actores sociales. A partir de estos aspectos conceptuales se identifican elementos para una estrategia de gestión pública para el municipio de San Jacinto (Bolívar), Montes de María, Caribe colombiano.

El proyecto de investigación “Propuesta de fortalecimiento de capacidades de gestión pública” es un ejercicio con fines académicos dentro de la Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio de la Universidad Autónoma de Manizales. Al mismo tiempo, busca motivar a las entidades que tienen interés en la administración pública en el país, en un ejercicio de indagación y comparación de elementos conceptuales con la realidad histórica de un ente territorial en el que se identifican elementos condicionantes y determinantes para el desarrollo local y regional de un municipio, que al igual que muchos otros en el país, posee características muy propias, pero al mismo tiempo, muy similares a la situación encontrada.

El trabajo investigativo inició con la caracterización y diagnóstico, tanto del territorio, como de la gestión pública del municipio. A partir de estos aspectos se

identificaron brechas de desarrollo y elementos condicionantes, desde el ámbito de la gestión pública, para el desarrollo del municipio. Desde los resultados obtenidos, contrastados con los referentes conceptuales, se identificaron aspectos que deben considerarse en estrategias de fortalecimiento de capacidades en gestión pública en el municipio de San Jacinto. Finalmente, se construye una propuesta de fortalecimiento basada en la metodología desarrollada por Luis Fernando Acebedo Restrepo (2010), basada en la construcción de un Sistema Territorial de Innovación Regional. Los resultados y la propuesta del trabajo de investigación se presentan en el presente artículo.

En el mismo orden, la “Propuesta de fortalecimiento de capacidades de gestión pública” ofrece insumos para la construcción de políticas y programas para el fortalecimiento de capacidades de gestión pública de los entes territoriales, en el marco de la sociedad del conocimiento, dado el carácter holístico, sistémico e integral que tienen los diferentes procesos de innovación en la sociedad.

De esta manera, el Estado, en sus diferentes niveles, como actor impulsor de estas estrategias, encontrará alternativas novedosas en gestión pública, para innovar en tres dimensiones: en lo *económico*, mejorando la producción agropecuaria para fortalecer la seguridad alimentaria, apoyada en el desarrollo de la Política de Restitución de Tierras despojadas a los campesinos como efecto del conflicto armado, Política impulsada por el actual Gobierno. Asimismo, la introducción de innovaciones a las actuales actividades artesanales y comerciales que se llevan a cabo en el municipio.

En lo *sociocultural*, en lo cual, el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores sirven de base al proceso de desarrollo; y en lo *político-administrativo*, asunto en el cual las instituciones políticas, asociadas con los otros actores sociales y empresariales, crean un entorno local favorable para el desarrollo sostenible.

## Problemática

El municipio de San Jacinto, en el departamento de Bolívar, tiene una población inferior a 30.000 habitantes. El territorio municipal hace parte de la región de los Montes de María, en el Caribe colombiano, zona que ha sido priorizada por el Gobierno nacional desde finales de los años noventa, a través de un conjunto de políticas públicas para la compensación y retribución de activos económicos y sociales, los cuales resultaron afectados por el prolongado conflicto armado que padeció la población por más de una década. Entre las mencionadas políticas,

hacemos referencia a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras por parte del actual Gobierno nacional.

Esta ventaja comparativa del municipio significó la implementación de políticas, procesos y proyectos que han contribuido a ir superando paulatinamente algunas de las consecuencias de la crisis social y política que ha venido padeciendo el municipio, a través de acciones orientadas al fortalecimiento de la gobernabilidad, el acompañamiento a la gestión municipal y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Sin embargo, la complejidad de la problemática del municipio se ha constituido en una limitante para el aprovechamiento de estas ventajas hacia todo el territorio.

215

El municipio de San Jacinto (Bolívar), según lo consagra la Constitución Nacional, cuenta con autonomía para la gestión de sus intereses y el ordenamiento del desarrollo en su territorio; para este último debe elaborar y adoptar un plan de desarrollo municipal (PDM) para cada periodo de gobierno de manera concertada con las comunidades. Es, pues, el PDM, un instrumento idóneo para implementar de manera participativa y sistémica, las políticas, estrategias, programas y proyectos que le permitan al municipio avanzar hacia un estado ideal de desarrollo.

Sin embargo, después de más de dos décadas de implementación de la política de descentralización, como modalidad para administrar territorios o funciones y como vía para la superación de buena parte los problemas administrativos, políticos y territoriales, los resultados de la medición del desempeño de la gestión integral que realiza el Departamento Nacional de Planeación (DNP) desde el 2005, han permanecido en los niveles crítico y bajo, lo cual arroja algunas señales de insuficiencia en capacidades de gestión pública y desarrollo sostenido del municipio.

Desde otro ámbito de análisis, una de las afectaciones que ha padecido el municipio de San Jacinto (Bolívar), fue el impacto que sobre el territorio tuvo el conflicto armado, situación en la cual los actores comprometidos descendieron a las más profundas situaciones de degradación, victimizando a la sociedad civil con toda clase de atropellos e involucrando tanto a funcionarios públicos, como a las instituciones que representaban, lo cual generó el desplazamiento forzado de familias enteras y el abandono de sus tierras, originado por el fuego cruzado entre paramilitares y guerrilleros.

La situación de violencia descrita anteriormente dejó en evidencia la concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos, lo cual se agravó luego del cese del conflicto armado con la venta de terrenos a inversionistas del interior del país, para la instauración de megaproyectos de agrocombustibles y minería, entre otros. Estos hechos dejaron a los campesinos en dificultades económicas y sin las

garantías para seguir realizando sus labores en el campo, por lo que en el municipio de San Jacinto, el problema de tenencia de la tierra se convirtió en el centro de la crisis agraria.

216

En efecto, la crisis agraria ha sido la gran amenaza que se presenta para la sostenibilidad de los procesos de seguridad alimentaria con que debe contar un municipio con vocación agrícola como es San Jacinto. La incidencia negativa de esta situación se refleja en las condiciones de vida de muchas familias desplazadas, especialmente de la zona rural, las cuales, al verse obligadas a emigrar a

la zona urbana, se vieron privadas de productos de pancoger para su subsistencia, los cuales cultivaban en sus propias parcelas.

"De mantenerse en los Montes de María la tendencia del fomento de megaproyectos y monocultivos, para satisfacer intereses de empresas foráneas, los problemas que inciden en la seguridad alimentaria pueden afectar a amplios sectores de la población local y regional, dada la baja disponibilidad de productos para el consumo humano y el incremento de los precios".

De mantenerse en los Montes de María la tendencia del fomento de megaproyectos y monocultivos, para satisfacer intereses de empresas foráneas, los problemas que inciden en la seguridad alimentaria pueden afectar a amplios sectores de la población local y regional, dada la baja disponibilidad de productos para el consumo humano y el incremento de los precios.

Por otra parte, la debilidad de los partidos políticos tradicionales, la débil formación en ciudadanía de la población y la precaria institucionalidad permitió la incidencia de los actores armados en los procesos electorales, aprovechando la aparición de nuevos movimientos políticos, bautizados como *cívicos* alrededor de un caudillo local, quien en ocasiones no representaba ni las ideas, ni los intereses de la comunidad, sino de particulares con ansias de poder, quienes camuflados en un programa de gobierno ambicioso e irrealizable, se prestaban a ejecutarlo con representantes de la clientela, quienes a su vez pagaban a los votantes el beneplácito que se les otorgaba, a través de contratos, muchas veces lesivos para los intereses de las comunidades.

Consecuencia de este sistema clientelista fue el desgüeño administrativo y el detrimento de las finanzas municipales, que se volvieron insuficientes para cancelar demandas ocasionadas por la improvisación y el mal manejo del presu-

puesto. Al igual que el incremento en las necesidades humanas fundamentales insatisfechas, problemas de saneamiento básico con afectación a los ecosistemas, la disminución de las actividades productivas, la pérdida de población joven en busca de oportunidades de estudio y laborales fuera del territorio, y las secuelas que dejó el largo conflicto en las personas y familias. La situación descrita arriba revela niveles bajos de desarrollo y, por ende, debilidades en capacidades de gestión pública en el municipio de San Jacinto.

217

## Metodología

La investigación realizada es de profundización, de carácter descriptivo, por medio de la cual se pretendió identificar particularidades específicas de los grupos vinculados al análisis, en un horizonte de desarrollo local que pudiera explicar de forma sistemática la realidad del territorio objeto de estudio. A partir de la realidad encontrada (estado real), esta se confrontó con el deber ser (estado ideal), lo que permitió identificar brechas, de las cuales se extraen reflexiones y conclusiones sobre los aspectos que deben ser incluidos en una estrategia de fortalecimiento de capacidades de gestión pública, orientada hacia el desarrollo local.

En efecto, como lo plantean Strauss y Corbin (citados en Ángel, 2011), a través de la metodología de teoría fundada, se pretende el análisis cualitativo de textos escritos (datos y percepciones), obtenidos en el proceso investigativo, a partir de los que se lee esa realidad, de la cual se extraen rasgos significativos y sistemáticos que posibiliten hablar de la realidad de un contexto (teoría de la sociedad).

Desde esta perspectiva, el proceso metodológico implementado en el presente proyecto de investigación tiene una caracterización inductiva basada en la aplicación de la propuesta de teoría fundada.

Consecuentemente con el diseño metodológico propuesto, situados en un horizonte de desarrollo local, se tomaron como categorías de análisis las dimensiones de desarrollo desde tres escenarios, aplicando técnicas de observación y experimentación, tales como:

1. Escenario estadístico-descriptivo: obtención de datos estadísticos y descriptivos obtenidos de fuentes secundarias y de entrevistas semiestructuradas con grupos focales.
2. Escenario de percepciones: resultado de las entrevistas semiestructuradas con grupos focales

3. Escenario político: datos obtenidos de la revisión y análisis de documentos de política pública, los cuales permitieron establecer la importancia que desde la política tiene el componente de la categoría analizada.

218 Sobre la base de los anteriores escenarios descritos, el proceso metodológico se orientó a través de los siguientes pasos:

1. Caracterización del territorio, a partir de la identificación de factores identitarios, funcionales y determinantes del municipio de San Jacinto (Bolívar), según la propuesta desarrollada por Sergio Boisier, presentada por Arturo Orellana (2010), aplicada en varios proyectos de investigación y desarrollo.
2. Elaboración de un diagnóstico de la situación del municipio de San Jacinto, a partir de la revisión del indicador de desempeño de gestión integral de los últimos tres periodos de gobierno municipal.
3. Evaluación de la consistencia en la formulación de los planes de desarrollo del municipio, en relación con el logro de las metas y la evolución en la capacidad de gestión
4. Análisis de información y elaboración de diagnósticos a partir del cruce de variables, confrontación de opiniones de actores locales y regionales, revisión bibliográfica y comparación con fundamentos teóricos
5. Construcción de propuestas a partir de la revisión de aportes y lineamientos teóricos y referenciales, consultados según los resultados del análisis y diagnóstico.

## Resultados

El análisis de la situación encontrada, a través de las diferentes actividades del trabajo de campo, en consonancia con los objetivos de la investigación, evidencia que el municipio posee limitantes que se exteriorizan en brechas de desarrollo, en las dimensiones social, cultural, económica, política y ambiental. En lo relacionado con la caracterización del municipio de San Jacinto, a partir de los factores identitarios, funcionales y determinantes, se encontraron los siguientes hallazgos:

- *En lo demográfico.* Existe concentración de la población rural en el área urbana, víctima del conflicto armado, la cual debió emigrar del campo en más del 90%. Asimismo, importante número de población joven emigró a otras

ciudades, en busca de nuevas oportunidades, lo cual incidió en la pérdida de la vocación agrícola que tenían antes del desarraigo.

- *En lo económico.* La crisis agraria agudizada notablemente por el fenómeno de los problemas de tenencia y concentración de la propiedad de la tierra. Esta crisis se acentuó por la ausencia del Estado, la presencia de la guerrilla y, posteriormente, el paramilitarismo y sus nexos, que capturaron instituciones y se apropiaron de rentas públicas en detrimento de la inversión social que debían hacer los mandatarios, lo que se tradujo en el descuido del mantenimiento de vías terciarias; la disminución en la producción de productos agrícolas como maíz, yuca, aguacate y tabaco negro, los cuales representan la base económica del municipio.

La presencia de empresarios foráneos que compraron tierras a bajo precio para la instauración de megaproyectos de biocombustibles y minería puso en riesgo la seguridad alimentaria de la población. De igual modo, no se evidencian estrategias para la generación de nuevos empleos con principios de inclusión social. El municipio cuenta con bajo estándar de conectividad en cuanto a infraestructura física y tecnológica.

- *En lo ambiental.* La mayor afectación está dada en los ecosistemas por el vertimiento de aguas residuales (falta de alcantarillado), la disposición inadecuada de residuos sólidos y el uso de insumos químicos en actividades agrícolas cercanas a las microcuencas. Débil gestión de las entidades responsables del manejo ambiental y ausencia de estrategias para la mitigación y adaptación al cambio climático.
- *En lo político.* Por razones del conflicto armado, los niveles de gobernabilidad territorial fueron críticos en un periodo de más de diez años (desde mediados de los años noventa hasta inicios de la primera década del siglo XXI), en los que el Estado local tuvo una casi nula presencia en el municipio. La falta de una planeación prospectiva, aunado a la ausencia de una información sistematizada que permitiera ejercer un control efectivo, contribuyó a que los PDM no fueran instrumentos orientadores de la gestión, más bien letra muerta, por ser más expedito planear el día tras día de acuerdo con los recursos que iban llegando a tesorería.

El desgüeño administrativo presentado entre 1998 y 2007 generó escenarios propicios para la corrupción. Las demandas y malversación de recursos deterioraron notablemente las finanzas municipales, abocadas a responder pleitos y tutelas por parte de personas que fueron contratadas por administraciones anteriores al

2008. Esta situación desbordó la capacidad institucional para responder satisfactoriamente a las necesidades humanas fundamentales.

220

A partir del 2008 se evidencia un periodo de recuperación de la gobernabilidad e institucionalidad, apuntando a la recuperación de confianza, a través de espacios de participación con las comunidades. Habrá que esperar para ver qué tan perdurables resultarán estas políticas en las próximas administraciones.

- *En lo social.* Los indicadores sociales en el municipio revelan múltiples carencias en cuanto a capital humano y social, como tal, el déficit de vivienda en un 99%, descertificación en salud y en agua potable, bajo resultado en las evaluaciones externas que realiza el Ministerio de Educación Nacional (MEN), carencia de fuentes de trabajo, desempleo, como también insuficiente mano de obra calificada y alto índice de ocupación de la población en trabajo informal. La situación de violencia ocasionada por secuestros, muertes selectivas, extorsiones y orden público, especialmente en la década de los noventa, unido a la falta de presencia efectiva del Estado, la baja gobernabilidad, insuficiente transparencia, ineficiencia en la ejecución de políticas sociales, desencadenaron en la población una especie de escepticismo, desesperanza y desconfianza en las acciones del Estado y desánimo para adelantar procesos de desarrollo.

En entrevistas con grupos focalizados, se encontró que los pobladores son conscientes de la problemática social y política histórica que los ha venido afectando individual y comunitariamente, la cual hunde sus raíces en las dinámicas de desarrollo municipal en las cuales han participado, caracterizada por la deficiente ciudadanía y capital social. En la actualidad, aunque se ha superado el conflicto armado, existe temor por amenazas relacionadas con el fenómeno de restitución de tierras.

- *En lo cultural.* Existe apropiación y arraigo con el territorio y su memoria histórica. Existe amenaza de saqueo de su patrimonio por personas que comercializan estas piezas ilegalmente. El municipio cuenta con un museo antropológico y cultural, y se promueven actividades y festividades folclóricas.

Por otra parte, el diagnóstico realizado a partir de la evaluación del índice de desempeño de la gestión integral (IDGI) que realizó el DNP (2009), a partir de la información disponible del 2005 al 2010, la cual se corresponde a los periodos de gobierno 2004-2007 y 2008-2010, presenta comportamientos distintos del IDGI en los dos periodos analizados en el periodo 2004-2007, el comportamiento del

índice de desempeño es de deterioro, situación que cambia en el periodo de gobierno 2008-2010, cuya tendencia es de mejoramiento.

Sin embargo, aunque hay cierta mejoría en el último periodo de gobierno en referencia, los resultados de la evaluación de desempeño integral, al ser analizados de manera detallada en sus componentes, evidencian que en general el desempeño del municipio de San Jacinto en estos dos periodos, solo pasa de un nivel crítico a bajo, lo cual es débil en materia de gestión pública.

221

Es el caso del componente de eficacia en el que se corrobora que en ambos periodos, el municipio no dio cumplimiento a las metas propuestas en los PDM. Asimismo, el municipio mantuvo una baja eficiencia sectorial en la producción de productos y servicios, relacionados con la utilización de insumos en ambos periodos. Los otros componentes del índice de desempeño integral revelan que el municipio desarrolló cierta capacidad administrativa y fiscal, sin llegar a un nivel satisfactorio. En estos periodos el municipio no alcanza a dar pleno cumplimiento a los requisitos legales previstos en la Ley 715 del 2001 para la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP).

En el mismo sentido, en la evaluación que se realizó respecto a la consistencia en la formulación de los planes de desarrollo del municipio, en relación con el logro de las metas y la evolución en la capacidad de gestión, se corrobora la ausencia de un sistema de planeación municipal consistente, que dé cuenta de avances, articulaciones, el seguimiento y las evaluaciones de la ejecución de estos planes. Pues, en efecto, no fue posible conseguir copia los PDM de periodos anteriores al 2004, lo que demuestra también debilidad en sistemas de archivo y sistematización.

De igual manera, en los periodos analizados, se identificó incumplimiento en las metas propuestas, así como líneas de base mal construidas. Los planes de inversión no presentan costos unitarios, lo cual dificulta el análisis de proyecciones financieras, orientadas a conocer los recursos necesarios para el logro de metas por habitante.

Sectores estratégicos como educación, salud, servicios públicos y saneamiento básico presentan desarticulación y se evidencia poca gestión. Al igual, se identifican incongruencias en la información base sobre coberturas entre los ámbitos nacional y municipal, lo cual afecta la atención de la población del municipio para la asignación de recursos por el ámbito central, dado que la información censal difiere de la reportada actualmente en el municipio.

En general, no se evidencia en los PDM una visión humanista, ni estrategias integrales para el desarrollo local y la generación de nuevas oportunidades que satisfagan las necesidades y aspiraciones de la comunidad.

222

"En general, no se evidencia en los PDM una visión humanista, como tampoco estrategias integrales para el desarrollo local y la generación de nuevas oportunidades que satisfagan las necesidades y aspiraciones de la comunidad".

en el desarrollo del municipio son muy pocos. Los consejos municipales de planeación generalmente son convocados para la elaboración de los planes de desarrollo del cuatrienio, pero después no son tenidos en cuenta para seguimiento, modificaciones y evaluaciones del PDM. Tampoco existe una visión de desarrollo del municipio elaborada de manera colectiva.

Los resultados del trabajo de campo descritos en los párrafos precedentes permiten evidenciar que la problemática actual del municipio de San Jacinto, relacionada con el desarrollo sociopolítico, socioeconómico y sociocultural, es originada por la débil capacidad de direccionamiento y articulación por parte de los gobiernos municipales con las dinámicas que se generan en la interacción de las distintas fuerzas vivas que conforman la población,

lo cual se presenta como débil capacidad de gestión pública, manifestada en brechas de desarrollo municipal.

A partir de los resultados de la investigación descritos, se identifican elementos y factores condicionantes desde el ámbito de la gestión pública para el desarrollo municipal, como:

1. Administraciones públicas de los últimos cuatro periodos de gobierno ineficientes, debido a la insuficiente formación y voluntad política de alcaldes y servidores públicos, así como a la inconformidad y poca sostenibilidad en la aplicabilidad de modelos, procesos y criterios administrativos para la toma de decisiones, situación que se manifiesta en la desarticulación de políticas sociales e incremento de las necesidades humanas fundamentales.
2. Débil formación y participación ciudadana, por la carencia de espacios de democracia directa e inclusión social, lo cual ha generado alineamiento y baja gestión social.

3. La desarticulación de sectores estratégicos y de los actores del desarrollo, debido a la defectuosa aplicación del enfoque sistémico en la gestión del municipio, ha propiciado el desinterés y la poca labor de incidencia en las políticas públicas, lo cual influye en bajos niveles de crecimiento y desarrollo de la sociedad sanjacintera.

223

A partir de los anteriores resultados referidos a la problemática encontrada, se identifican aspectos y elementos que deben ser tomados en cuenta para el fortalecimiento de las capacidades de gestión pública en el municipio de San Jacinto, estrategias que según Amartya Sen, deben involucrar tres niveles: individual, organizacional y sistémico (GTZ, 2010):

1. *Nivel individual*: capacidades para el direccionamiento y la articulación de procesos de desarrollo soportados en el concepto de *capital sinérgico* (Boisier, 1999) por parte de alcaldes, servidores públicos, actores sociales y empresariales.
2. *Nivel organizacional*: aplicabilidad de modelos, procesos, procedimientos y elementos administrativos confiables, que se traduzcan en capacidades organizacionales, las cuales sean fortalecidas, a través de las distintas administraciones, de manera independiente del alcalde de turno, y faciliten la implementación de políticas efectivas para la solución de la problemática.
3. *Nivel sistémico*: capacidad para la organización en red y sobre modelos asociativos de los diferentes actores y sectores (productivo, político, académico, sociocultural, ambiental), con el fin de generar sinergias, complementariedades e inclusión en la gestión pública del municipio, articuladas con los niveles regionales y nacionales.

## Conclusiones

El trabajo investigativo permite realizar una nueva lectura de la realidad de un municipio, a la luz de la nueva concepción del territorio del conocimiento y el concepto contemporáneo de *desarrollo*, lo cual, contrastado con la realidad municipal, evidencia cierta dificultad en la aplicación del enfoque sistémico, así como la comprensión de las dinámicas propias de las comunidades de manera integral, y, por ende, en las soluciones que se proponen para el desarrollo territorial, a través de los distintos instrumentos de política, como es el caso de los planes de desarrollo municipal.

Como fruto de la investigación, se construye una propuesta de fortalecimiento de las capacidades de gestión pública en el municipio de San Jacinto, en un horizonte de desarrollo, basado en la construcción de capital sinérgico, como vía para articular y direccionar las varias formas de capital intangible, lo cual demanda una nueva visión político-administrativa, en una interacción densa y direccionada del Gobierno, como agente concreto del Estado en este nivel, en relación con los actores sociales. En efecto, la propuesta busca colocar al Estado y la economía en favor de la promoción de la dignidad humana (Boisier, 1999).

De esta manera, una estrategia de fortalecimiento de capacidades de gestión pública en el municipio de San Jacinto, al mismo tiempo que orienta hacia la solución de elementos y factores condicionantes para el desarrollo, desde el ámbito de la gestión pública, potencializa las riquezas naturales y humanas de sus comunidades: como tales, la fuerza cultural heredada de sus primeros pobladores; la calidad de sus ecosistemas naturales y paisajísticos; así como la base productiva agropecuaria, artesanal, turística y comercial, a partir de la cual se pondría al municipio en la senda del desarrollo sostenible.

En el mismo sentido, un modelo de gestión pública para el municipio de San Jacinto estaría orientado a establecer mecanismos permanentes de relaciones y acuerdos entre las instituciones públicas, sociales y privadas, que ordinariamente se encuentran enfrentadas, de forma que puedan encontrar estrategias comunes de desarrollo territorial sostenible para beneficio mutuo.

A partir de un modelo de gestión pública con las citadas características, se encontrarían nuevas formas para actuar en el territorio, soportadas en el aprendizaje, complementariedades, coherencia y capacidades institucionales, cultura para el desarrollo, apalancamiento de inversiones, logro de los objetivos. Esto, al final, como lo plantea Díaz (2002), resulta en fortalecimiento de la institucionalidad; gobernabilidad y gobernanza; planificación estratégica o proyecto político para la gestión tecno-política; participación sinérgica para la ciudadanización; políticas sociales, como constructoras de sujetos de ciudadanía; la municipalización y la construcción de los espacios locales, como flujos de democratización de actores sociales y políticos.

Finalmente, teniendo en cuenta que la realidad afrontada por el municipio de San Jacinto es muy similar a la que afrontan muchos municipios en el territorio nacional, al igual que en la región de los Montes de María, las estrategias de fortalecimiento de capacidades de gestión pública debería estar articulada con políticas y programas desde los niveles regionales y nacional, a través de estrategias de acompañamiento que propicien la integración regional. Este sería un

camino expedito para que surtan de manera efectiva el conjunto de apuestas desde todos los sectores, para la equidad, el desarrollo y la competitividad territorial.

## Propuesta del trabajo de investigación

225

A partir de los resultados y conclusiones obtenidas en el proyecto de investigación, se elabora una propuesta de fortalecimiento de capacidades de gestión pública para el municipio de San Jacinto, tomando como referente teórico-metodológico la investigación del doctor Luis Fernando Acebedo Restrepo,<sup>1</sup> quien propone una alternativa endógena, sostenible y sinérgica para ciudades y regiones intermedias, basada en la construcción de un sistema territorial de innovación regional (STIR) (Acebedo, 2010).

El nuevo direccionamiento de la gestión pública del municipio de San Jacinto, a través de la implementación de la citada metodología, implica una nueva visión político-administrativa. Mediante las actividades realizadas y los diálogos con actores sociales y políticos, se logró despertar el interés por construir un camino hacia el mejoramiento de la gestión pública y la calidad de vida de los habitantes del municipio. Por tanto, se puede afirmar la receptividad por parte de la ciudadanía de una propuesta innovadora orientada a tal fin.

Un STIR se soporta en una visión endógena y sinérgica del territorio, sobre la definición de presupuestos éticos como la sostenibilidad, la gobernabilidad, la productividad, la ecología, la equidad social, el aprendizaje, entre otros, y la construcción de subsistemas territoriales de innovación, de carácter productivo, reticulares, culturales, medioambientales y sociopolíticos (figura 1).

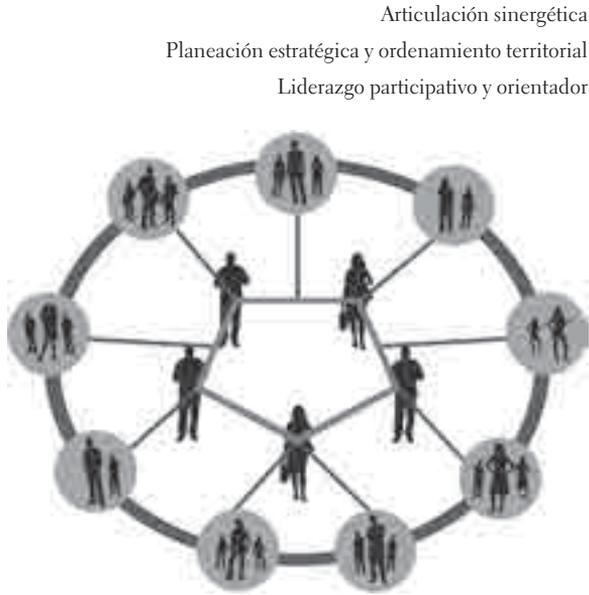
A través de esta propuesta metodológica, se comprende el STIR como una fuerza social, cultural y política, que mueve sus recursos hacia una perspectiva de desarrollo, en un contexto de espacio-tiempo, y con unas apuestas innovadoras claras en cada uno de los subsistemas y en la integración transversal del STIR. Esta fuerza social, cultural y política que pone en movimiento todo el sistema, se reconoce en el mundo académico como *medio innovador* o *milieu* (figura 2).

El medio innovador es, ante todo, un fenómeno social-cultural y colectivo, un proceso que surge cuando se reúnen sistémicamente una serie de condiciones tangibles e intangibles generadoras de entornos innovadores, que no se da por casualidad, sino que se genera por el impulso colectivo de todos los actores sociales

---

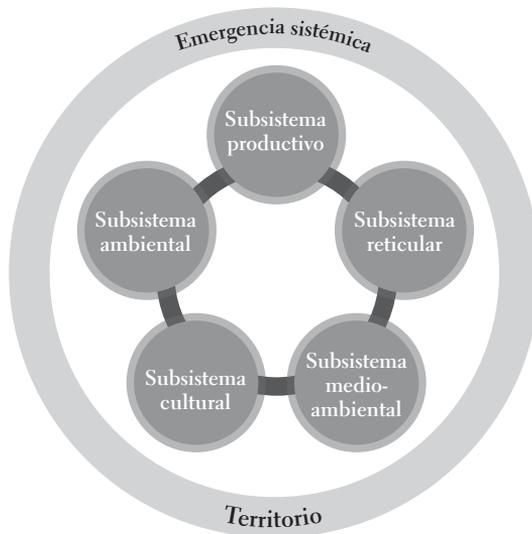
1 Arquitecto, Magíster en Urbanismo, Doctor en Urbanismo (UCV). Profesor asociado, Escuela de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de Colombia, sede Manizales, Colombia.

**Figura 1.** Proceso sistémico de actores y capitales



Fuente: elaboración propia.

**Figura 2.** Subsistemas del Sistema Territorial de Innovación Regional San Jacinto (Bolívar)



Fuente: elaboración propia.

y productivos, irradiándose a toda la sociedad, en donde la planeación a escala regional juega un papel importante.

De esta manera, el STIR articula las siguientes acciones territoriales: la planeación estratégica o proyecto político de desarrollo, el plan de ordenamiento territorial regional, la planeación urbana regional, el proyecto urbano, la Agencia Regional Mixta y la resolución de conflictos.

227

Materializar la perspectiva del territorio del conocimiento es viable por el carácter sistémico, integral y en red que tienen de los diferentes procesos de innovación en la sociedad. Es esta la razón que permite formular la presente propuesta apoyada en la visión endógena, que se corresponde con la necesidad de ofrecer en la escala local una alternativa de gestión pública, para innovar en tres dimensiones: en lo económico, en lo sociocultural y en lo político. De esta manera, las instituciones políticas asociadas con los otros actores sociales y empresariales, crean un entorno local favorable para el desarrollo sostenible. Recomendaciones para su implementación:

1. Sensibilizar y empoderar a los actores políticos y sociales sobre los resultados de la presente investigación, con el fin de concientizarlos sobre la realidad encontrada y en la oportunidad que se ofrece actualmente para la región, por la congruencia de políticas públicas del actual Gobierno nacional por ser implementadas en la región de los Montes de María.
2. El liderazgo del gobierno local en cabeza del señor alcalde es imprescindible para poner en marcha la propuesta, toda vez que esta se orienta al fortalecimiento de las capacidades de gestión pública del municipio.
3. La articulación de la propuesta con la visión prospectiva de los Montes de María, en el entendido de que el escenario regional es la nueva expresión de los territorios de conocimiento. Esta visión prospectiva es el escenario de concertación de todos los actores para avanzar en la gestión regional, para lo cual se recomienda continuar con los esfuerzos de articulación del actual Plan Nacional de Desarrollo (PND) para la región.
4. La concertación con el Gobierno nacional en la implementación de esta propuesta articulada al Programa Nacional de Fortalecimiento de Capacidades en Gestión Pública del actual PND.

### Etapas de la propuesta:

228

1. Presentación de la propuesta, construcción de alianzas y articulaciones
2. Movilización social para la construcción del STIR, construcción del mapa de actores y roles para el desarrollo territorial sostenible
3. Acuerdos preliminares para la integración con los actores de desarrollo
4. Construcción de las agendas de integración regional (Olarte, 2010)
5. Implementación de los instrumentos de planificación: planeación estratégica o proyecto político de desarrollo, plan de ordenamiento territorial regional, planeación urbana regional y el proyecto urbano-rural, entre otros
6. Construcción de sistemas de apoyo: el STIR y la estrategia de comunicaciones
7. Creación del ente coordinador: Agencia Mixta para el Desarrollo Regional
8. Puesta en marcha, seguimiento y evaluaciones

## Referencias

- Acebedo, L. (2010). *Debates teórico-metodológicos sobre los territorios de conocimiento*. Ponencia presentada en el I Congreso de Estudios Territoriales y Ecosociales, Manizalez, Caldas, Colombia.
- Ángel, D. (2011). La hermenéutica y los métodos de investigación en ciencias sociales. *Estudios de Filosofía*, 44, 9-37.
- Boisier, S. (1999). El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 2.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2009). *Evaluación del desempeño integral de los municipios*. Bogotá: DNP.
- Díaz, A. (2002). La gestión pública local: componentes para democratizar la relación Estado-sociedad. Recuperado de <http://alediaz.cl/gestionpublicalocal.pdf>.
- Drucker, P. (1997). *La sociedad poscapitalista*. Bogotá: Litocamargo.
- GTZ, C. T. (2010). *Desarrollo y fortalecimiento de capacidades: manual de conceptos y herramientas para iniciativas de construcción de paz*. Bogotá: ARKO.
- Olarte, J. (2010). *Metodología para un proceso de agenda de integración institucional para el desarrollo local y regional*. Manizales.
- Orellana, A. (2010). *Planificación Estratégica PET*. Manizales: Artes Gráficas Tizán.