

DISEÑO METODOLÓGICO PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA  
QUE FOMENTE EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL DEL MUNICIPIO DE SAN  
JOSÉ DE CÚCUTA

POR  
JOSÉ ANTONIO VARGAS YUNCOSA



UNIVERSIDAD DE PAMPLONA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES  
MAESTRÍA EN CIENCIAS ECONÓMICAS  
CÚCUTA, COLOMBIA  
2019

DISEÑO METODOLÓGICO PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA  
QUE FOMENTE EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL DEL MUNICIPIO DE SAN  
JOSÉ DE CÚCUTA

Trabajo de grado como requisito para optar al título de  
Magister en Ciencias Económicas.

JOSÉ ANTONIO VARGAS YUNCOSA

TUTOR: LUÍS MANUEL PALOMINO MÉNDEZ



UNIVERSIDAD DE PAMPLONA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES  
MAESTRÍA EN CIENCIAS ECONÓMICAS  
PAMPLONA  
2019

## **Dedicatoria**

Este triunfo académico lo dedico a Dios todo poderoso, a mi querida esposa Sonia Arango Medina y a mis amados hijos Lina Vanesa y Kevin José.

## **Agradecimientos**

Agradezco primeramente a mis Padres y familiares, por apoyarme continuamente en mi superación de vida.

A mi director del proyecto de Grado, Luis Manuel Palomino Méndez por su confianza y recomendaciones dadas.

A la profesora Juliana Meza Vega por asesorarme incondicionalmente en la elaboración del presente trabajo de grado.

A mi amiga Marcela Angulo Santander por su apoyo invaluable y permanente en la construcción de este proyecto de grado.

A mis compañeros de clase por confiar en mí como su representante y vocero estudiantil.

## Resumen

Este proyecto tiene por objetivo presentar un diseño metodológico enfocado en la formulación de una política pública basada en el desarrollo económico local para la ciudad de San José de Cúcuta, dada la crisis actual en la que se encuentra, debido a la falta un modelo de desarrollo económico local, el cual le permita mejorar no solo los índices de crecimiento sino garantizar una mejor calidad de vida para los habitantes tanto del municipio como de su área metropolitana y aportar a la economía regional y nacional.

Esta situación se origina, por los fuertes lazos de interdependencia comercial con el vecino país, específicamente con la ciudad de San Antonio, lo que las dejó en una posición vulnerable, dado que cualquier alteración en el orden político, económico o social, afecta seriamente los niveles de crecimiento y desarrollo de ambos territorios, así como la consolidación de un aparato productivo sólido que estuviera exento a dichas perturbaciones y así facilitar la implementación del mencionado modelo.

Asimismo, se completa con la carencia de ciertos factores estratégicos como son la capacidad gerencial, el bajo grado de innovación de las empresas, la poca implementación tanto de ciencia como de generación de conocimiento en los procesos productivos y las escasas fuentes de inversión y financiamiento, lo que impide la estructuración y aplicación de un modelo de desarrollo local, cuyo fin es el mejoramiento tanto en materia de crecimiento como de desarrollo económico y que no dependa directa o indirectamente de las relaciones comerciales que se tienen con Venezuela y que hoy en día tienen a Cúcuta en una profunda crisis.

Siendo así, se requiere de la intervención estatal, mediante la implementación de una política pública, la cual debe estar enfocada en la aplicación de un modelo económico basado en el desarrollo económico local, cuyas bases sean la productividad y la competitividad, tanto a

nivel empresarial como municipal, y de esta manera contribuir a la consolidación de un aparato productivo, que facilite la superación de la crisis económica en la que se encuentra sumida la ciudad.

**PALABRAS CLAVE:** Desarrollo Económico, Cúcuta, Base Productiva, Políticas Públicas.

### **Abstract**

This project aims to present a methodological design focused on the formulation of a public policy based on local economic development for the city of San José de Cúcuta, given the current crisis in which it is located, due to the lack of a development model local economy, which allows it to improve not only growth rates but also to guarantee a better quality of life for the inhabitants of both the municipality and its metropolitan area and contribute to the regional and national economy.

This situation is originated by the strong ties of commercial interdependence with the neighboring country, specifically with the city of San Antonio, which left them in a vulnerable position, given that any alteration in the political, economic or social order, seriously affects the levels of growth and development of both territories, as well as the consolidation of a solid productive apparatus that was exempt from said disturbances and thus facilitate the implementation of said model.

Likewise, it is completed with the lack of certain strategic factors such as the managerial capacity, the low degree of innovation of the companies, the little implementation of both science and generation of knowledge in the productive processes and the scarce sources of investment and financing, what prevents the structuring and application of a model of local development, whose purpose is the improvement both in terms of growth and economic development and that does not depend directly or indirectly on the commercial relations that are with Venezuela and that nowadays have to Cúcuta in a deep crisis.

This being the case, state intervention is required, through the implementation of a public policy, which should be focused on the application of an economic model based on local economic development, based on productivity and competitiveness, both at a business level. as

municipal, and in this way contribute to the consolidation of a productive apparatus, which facilitates the overcoming of the economic crisis in which the city is sunk.

**KEY WORDS:** Economic Development, Cúcuta, Productive Base, Public Policies.

## CONTENIDO

Introducción .....	15
Capítulo I: Planteamiento del Problema y Justificación .....	17
1.1 Planteamiento Del Problema.....	17
1.2 Justificación .....	19
1.3 Objetivos.....	23
1.3.1 Objetivo General.....	23
1.3.2 Objetivos Específicos. ....	23
1.4 Metodología .....	24
1.4.1 Delimitación .....	24
Capítulo II: Marco de Referencia.....	26
2.1 Marco Teórico.....	26
2.1.1 Desarrollo Económico. ....	26
2.1.1.1 teorías del desarrollo. ....	28
2.1.1.2 Medición del desarrollo. ....	30
2.1.2 Desarrollo Económico Local.....	34
2.1.2.1 Aproximación conceptual.....	41
2.1.2.2 Sistemas productivos Locales.....	42
2.1.3 Políticas públicas .....	46
2.2 Estado del Arte.....	49
2.3 Marco legal .....	54
2.3.1 Normatividad Vigente .....	56

Capítulo III: Enfoque de desarrollo económico del municipio de san José de Cúcuta.....	61
3.1 Enfoque de desarrollo del departamento.....	61
Capítulo IV: Componentes que permiten el Diseño de una Política Pública, como herramienta para fomentar el Desarrollo Económico Local en San José De Cúcuta. ....	82
4.1 El departamento de Norte de Santander y los planes de inversión .....	84
4.1.1 Índice de Competitividad Departamental Norte de Santander .....	89
4.2 Factor Vivienda y servicios públicos y saneamiento básico.....	91
4.3 Sector Económico .....	97
4.4 Agropecuario.....	97
4.5 Turismo .....	103
4.6 Factor Salud .....	106
4.7 Factor de infraestructura vial. ....	112
4.8 Factor Educación .....	115
Capítulo V: Diseño Metodológico para una propuesta de una Política Pública en pro del Desarrollo Económico del Municipio de San José de Cúcuta. ....	129
5.1 Contextualización y elementos clave.....	129
5.1.1 Talleres .....	134
5.1.2 Enfoque directivo de aprendizaje .....	135
5.1.3 Ambiente de capacitación y Convocatoria. ....	139
5.2 El diseño de una política pública con enfoque de desarrollo local para el municipio de san José de Cúcuta .....	139
5.2.1 Metodología propuesta .....	140
5.2.2 El Paso a Paso del diseño de una política pública .....	141

5.2.2.1	<i>Paso 1: Identificación del problema</i>	142
5.2.2.1.2	<i>Metodología propuesta</i>	142
5.2.2.1.3	<i>Estructura y tiempo del ejercicio</i>	144
5.2.2.2	<i>Paso 2: El establecimiento de prioridades</i>	144
5.2.2.2.1	<i>Objetivo</i>	144
5.2.2.2.2	<i>Metodología propuesta</i>	145
5.2.2.2.3	<i>Estructura y tiempo del ejercicio</i>	146
5.2.2.3	<i>Paso 3: Análisis del Problema (Árbol de Problemas)</i>	147
5.2.2.3.1	<i>Objetivo</i>	147
5.2.2.3.2	<i>Metodología propuesta</i>	147
5.2.2.3.3	<i>Forma de presentación en plenaria</i>	148
5.2.2.4	<i>Paso 4: Formulación de la política de Desarrollo Económico Local</i>	149
5.2.2.4.1	<i>Objetivo</i>	149
5.2.2.4.2	<i>Metodología propuesta</i>	149
5.2.2.4.3	<i>Forma de presentación en plenaria</i>	151
5.2.2.5	<i>Paso 5: Legitimación e implementación de la política</i>	152
5.2.2.5.1	<i>Objetivo</i>	152
5.2.2.5.2	<i>Metodología propuesta</i>	152
5.2.3	<i>Mapeo de actores</i>	153

5.2.4	Plan de difusión de la política.....	154
5.2.4.1	<i>Forma de presentación en plenaria</i> .....	155
5.2.5	Monitoreo y evaluación de la implementación.....	156
Capítulo VI: Conclusiones y Recomendaciones .....		157
Bibliografía .....		160

### Lista de Tablas

Tabla 1. Principales Indicadores Demográficos en 2018.....	20
Tabla 2. Estrategias de desarrollo territorial .....	66
Tabla 3. Ejes estratégicos.....	67
Tabla 4. Dimensiones del Plan de Desarrollo Departamental .....	73
Tabla 5. Planes que abarcan las dimensiones del Plan de Desarrollo Municipal .....	75
Tabla 6. Principales Proyectos estratégicos .....	76
Tabla 7. Regionalización Indicativa PPI - POAI 2016 (Millones de Pesos) .....	83
Tabla 8. Programas y subprogramas de vivienda .....	92
Tabla 9. Servicios públicos .....	94
Tabla 10. Sector agropecuario .....	98
Tabla 11. Sector Turismo.....	104
Tabla 12. Sector Salud .....	106
Tabla 13. Infraestructura Vial .....	113
Tabla 14. Sector Educación .....	121
Tabla 15. Articulación de política pública.....	130
Tabla 16. Como se debe ejecutar una política publica.....	132
Tabla 17. Estructura y tiempo del ejercicio .....	144
Tabla 18. Matriz de Criterios para evaluar un problema .....	145
Tabla 19. Estructura y tiempo del ejercicio .....	146
Tabla 20. Estructura y tiempo del ejercicio .....	149
Tabla 21. Matriz de Criterios para evaluar una propuesta de política publica .....	150
Tabla 22. Estructura y tiempo del ejercicio .....	152

Tabla 23. Matriz de Difusión .....	154
Tabla 24. Estructura y tiempo del ejercicio .....	155

### **Lista de Figuras**

Figura 1. Clasificación económica de la población .....	21
Figura 2. Población Total Ciudad de Cúcuta 2018 .....	77
Figura 3. Indicadores de Pobreza y Desigualdad (2010-2017).....	78
Figura 4. Ingreso per cápita de la unidad de gasto de la población Nortesantandereana .....	78
Figura 5. Comparativo Pobreza Monetaria (2002-2017).....	79
Figura 6. IPC-Cúcuta Primer trimestre de 2018 .....	80
Figura 7. Retos del Desarrollo en Cúcuta .....	81
Figura 8. Distribución de recursos en el departamento de Norte de Santander .....	85
Figura 9. Clasificaciones índices de competitividad global 4.0 2018.....	87
Figura 10. Evolución de Colombia y otros países de América Latina en el IGC del WEF.....	89
Figura 11. Estructura del Índice Departamental de Competitividad.....	90
Figura 12. Clasificación Departamental según IDC .....	90
Figura 13. Principios básicos de andragogía.....	135
Figura 14. Enfoque directivo .....	136
Figura 15. Entornos.....	137
Figura 16. Paso a paso del diseño de una Política Pública .....	141
Figura 17. Árbol de problemas .....	148

## Introducción

Cada ciudad lleva consigo un proceso social, que se define según las diversas dinámicas que se llevan al interior de la sociedad y el territorio. La ciudad de San José de Cúcuta no es la excepción, y ella ha pasado por múltiples transformaciones de tipo social, económico y político, lo que ha impactado tanto de forma positiva como negativa en su modelo de desarrollo económico y por ende en el nivel de bienestar de sus habitantes.

Al ser la capital del departamento de Norte de Santander y simultáneamente ciudad limítrofe, su economía está influenciada en gran medida por la dinámica de la frontera Colombo-venezolana, razón por la cual, tanto los ciclos económicos como las políticas macroeconómicas y los altos ambientes de incerteza se reflejan en las cifras de la economía municipal y departamental.

Tal situación se completa con la carencia de ciertos factores estratégicos como son la capacidad gerencial, el bajo grado de innovación de las empresas, la poca implementación tanto de ciencia como de generación de conocimiento en los procesos productivos y las escasas fuentes de inversión y financiamiento, lo que impide la estructuración y aplicación de un modelo de desarrollo local, cuyo fin es el mejoramiento tanto en materia de crecimiento como de desarrollo económico y que no dependa directa o indirectamente de las relaciones comerciales que se tienen con Venezuela y que hoy en día tienen a Cúcuta en una profunda crisis.

Siendo así, se requiere de la intervención estatal, mediante la implementación de una política pública, la cual debe estar enfocada en la aplicación de un modelo económico basado en el desarrollo económico local, cuyas bases sean la productividad y la competitividad, tanto a nivel empresarial como municipal, y de esta manera contribuir a la consolidación de un aparato

productivo, que facilite la superación de la crisis económica en la que se encuentra sumida la ciudad.

Por tanto, este trabajo, no solo busca estudiar la realidad de la ciudad, sino que tiene como fin, presentar un diseño metodológico para la formulación de una política pública encaminada en el desarrollo económico local, para así mejorar la calidad de vida de todos los habitantes tanto de la ciudad como del departamento.

## **Capítulo I: Planteamiento del Problema y Justificación**

### **1.1 Planteamiento Del Problema**

La ubicación geográfica de Cúcuta, es decir, al limitar con Venezuela, por mucho tiempo ha sido como una ventaja para su economía. (Bustamante y Bustamante, 2008). De hecho, puede considerarse como un territorio dinámico, donde se desarrollan múltiples articulaciones de carácter social, económico, ambiental y político, comunes en aquellas ciudades fronterizas, dado el entorno en el que se desenvuelven. (Suarez, 2016).

A partir de esto, la ciudad creó fuertes lazos de interdependencia con el vecino país, específicamente con la ciudad de San Antonio, lo que las dejó en una posición vulnerable, dado que cualquier alteración en el orden político, económico o social, afecta seriamente los niveles de crecimiento y desarrollo de ambos territorios, así como la consolidación de un aparato productivo solido que estuviera exento a dichas perturbaciones.

Desde la década de los 70, Cúcuta consolidó su posición como exportador de bienes colombianos hacia Venezuela, además de ser un centro comercial donde era posible adquirir alimentos, textiles y otros bienes de consumo final, dado los bajos precios y las facilidades de acceso. Igualmente, esta ubicación fronteriza facilitó la absorción de mano de obra colombiana por parte de las industrias venezolanas y a su vez, los flujos migratorios en cierta medida incrementaron el establecimiento de pequeñas y medianas empresas en la zona de San Antonio del Táchira–Ureña. (Avendaño, 2012).

Fue tal el apogeo económico que se vivió hasta finales de los años noventa, y tan fuertes las relaciones comerciales, que, en la ciudad de San José de Cúcuta, nunca se constituyó un aparato productivo y modelo económico de desarrollo local, por lo que no ha sido posible conformar una base productiva estable que reduzca el grado de vulnerabilidad, frente a los múltiples cambios

presentados en la frontera (Departamento de Planeación Nacional- DNP, 2015) y que hoy en día que hoy en día, tiene a la ciudad sumida en una profunda crisis, producto de la inestabilidad socio-económica y política que está viviendo Venezuela.

Tal situación se confirma con las alarmantes cifras presentadas para el 2017 por la Cámara de Comercio de Cúcuta, en las cuales se registra que la industria solo representa un 1% del PIB Nacional y aproximadamente del 7% del PIB Regional. Asimismo, industrias como la de cerámicas y calzado, que representaban el 90% de las exportaciones de Norte de Santander han sufrido fuertes disminuciones, equivalentes al 30% dada la crisis que se ha presentado en el vecino país.

Ante esta situación, tanto el Gobierno Municipal como el Departamental han solicitado al Gobierno Nacional, tome las medidas necesarias para superar esta crisis y así superar los problemas de orden público y social que se han generado en la última década. Un ejemplo de ello, son las altas tasas de desempleo e informalidad, que para el 2017 según reportes del DANE equivalen al 12.4% (superando el promedio nacional) y 70% respectivamente, ocupando los primeros lugares, y lo que a en gran parte impide el desarrollo de la región y por ende el aprovechamiento de los recursos productivos.

Entre las diferentes alternativas expuestas al Gobierno Nacional, se pueden mencionar: i) exoneración del impuesto al patrimonio; ii) desgravación de productos manufacturados en el área metropolitana; iii) subsidios al desempleo de manera transitoria; y iv) recursos para un plan de generación de empleo formal temporal (Comisión Regional de Competitividad de Norte de Santander, 2015).

Sin embargo, la crisis de la ciudad es tan profunda, que se requiere de la implementación de una serie de políticas públicas, enfocadas en la implementación de un modelo de desarrollo

económico local, basado en la productividad<sup>1</sup> y competitividad<sup>2</sup>, a fin de reactivar la industria y reducir los índices de desempleo e informalidad, que afectan tanto los niveles de crecimiento como de bienestar social para la comunidad.

Bajo este contexto, el Gobierno Nacional mediante la Comisión Regional de Competitividad de Norte de Santander ha iniciado una serie de análisis basados en la inversión de 4 sectores identificados por el Ministerio de Comercio con alto potencial, como lo son:

- Agroalimentos: Carne bovina, frutas, palma, cacao y derivados.
- Metalmecánica.
- Sistema de Moda: Confecciones, textiles, calzado, cuero y marroquinería.
- Turismo.

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, surge este proyecto de investigación, que tiene como finalidad presentar un diseño metodológico que permita la formulación de una política pública enfocada en el desarrollo local, cuyo objetivo es mejorar los niveles de crecimiento y desarrollo económico, no solo de la ciudad, sino de la región y así incidir positivamente en la economía nacional, y evitar incrementos en los indicadores de desempleo e informalidad.

## **1.2 Justificación**

Para entender el porqué de este proyecto, es importante conocer los aspectos generales de la ciudad de San José de Cúcuta, la cual se fundó el 17 de junio de 1733, siendo la capital del departamento de Norte de Santander y el punto central del Área Metropolitana de Cúcuta (AMC),

---

<sup>1</sup> Según el Departamento de Planeación Nacional (DNP), la productividad se define como la relación entre lo que se produce y los recursos humanos, naturales y de capital empleados para producirlo. A mayor productividad, mayores son las posibilidades de incrementar el PIB per cápita.

<sup>2</sup> Para el DNP la competitividad está ligada a la capacidad de producir bienes y servicios que compitan exitosamente en mercados globalizados, generen crecimiento sostenido en el largo plazo y contribuyan de esa manera a mejorar los ingresos y la calidad de vida de sus habitantes.

que según las últimas informaciones del DANE está compuesta por los municipios de: El Zulia, Los Patios, Villa del Rosario y Puerto Santander. Asimismo, Cúcuta se incluye en la Región Andina y en los Santanderes, limita al norte con Tibú; al occidente con el Zulia y San Cayetano; al sur con Villa del Rosario, Bochalema y los Patios y al oriente con Venezuela y Puerto Santander. Además, cuenta con 10 comunas y 10 corregimientos, que conforman la zona rural la ciudad. (Plan de Desarrollo Municipal, 2016-2019).

Con respecto a su población, para el 2018, esta asciende a 668.838 personas y se espera que para el 2020 alcance un total de 680.568 habitantes, en su mayoría mujeres, lo que incrementa el porcentaje de población en edad de trabajar, por lo que se requiere que un alto grado de absorción del sector formal para la creciente mano de obra. (Informe Cúcuta como Vamos, 2015). (Ver Tabla No. 1)

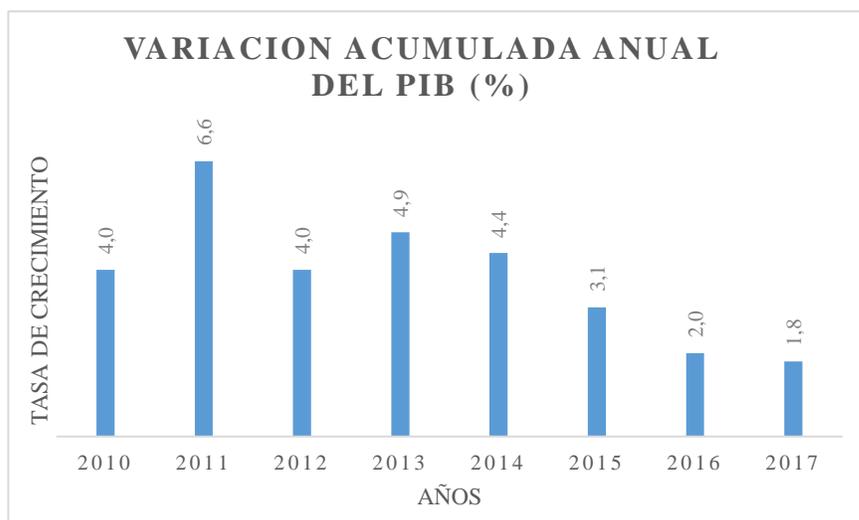
Tabla 1.  
*Principales Indicadores Demográficos en 2018.*

DESCRIPCIÓN	DATOS
Total población en el municipio	668.838 personas
Porcentaje población municipal del total departamental	609.14 Hab/km <sup>2</sup>
Total población Urbana	646.345 personas
Total población Rural	22.493 personas
Total población hombres	323.452 personas
Total población mujeres	345.386 personas
Población (>15 o < 59 años) - potencialmente activa	203.503 personas
Población (<15 o > 59 años) - población inactiva	218.473 personas

La Tabla No. 1 explica los principales indicadores demográficos de la ciudad de Cúcuta en 2018  
Fuente: Elaboración Propia, a partir de Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019. (2016)

Entre sus principales actividades económicas, se destacan el comercio fronterizo con Venezuela, la producción de elementos para la construcción como lo son: cemento, ladrillos, arcilla y cerámica. Además, se caracteriza por ser un territorio minero, productor de carbón<sup>3</sup>, el cual tiene una serie de características físicas especiales, haciéndolo atractivo para los mercados nacionales e internacionales (Observatorio en Comercio Internacional y Frontera -OCIF-, 2018), no obstante, la ciudad posee bajos índices de competitividad y de especialización (Avendaño, 2012), y un alto grado de dependencia de las mencionadas relaciones comerciales. Siendo así, se evidencia la ausencia de un aparato productivo basado en el desarrollo local, lo que dificulta la consolidación de la ciudad como un polo de crecimiento a nivel nacional.

Esta situación se confirma con las cifras presentadas por el OCIF en su Boletín de Indicadores Económicos y de Comercio Internacional para el año 2018, donde se refleja que la variación acumulada para el PIB en 2017 es de 1.8%, disminuyendo notablemente, en comparación con años anteriores (Ver Grafica No. 1)



**Figura 1. Variación Acumulada del PIB (2010-2017)**

Fuente: Elaboración Propia, a partir de Boletín de Indicadores Económicos y de Comercio Internacional. (2018)

<sup>3</sup> Posee bajos niveles de azufre y humedad.

Estas variaciones son explicadas por el desarrollo de actividades como: servicios sociales, comunales y personales; establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas; y suministro de electricidad, gas y agua. Entre tanto, tal desarrollo no fue lo suficientemente amplio y la caída de la industria manufacturera, de transporte, de almacenamiento y telecomunicaciones, repercutieron en la caída de los índices de crecimiento de San José de Cúcuta.

Igualmente, la ciudad en los últimos años se ha clasificado dentro de las cabeceras departamentales con los más altos índices de desempleo siendo este para agosto de 2018 de 15.7%, y con un aumento de 4 puntos porcentuales con respecto al año anterior. (DANE, 2018). Esta situación se confirma con lo mencionado anteriormente. Es decir, la falta de un modelo de desarrollo económico local sostenible a lo largo del tiempo, el cual le permita a Cúcuta mantener un crecimiento constante y evitar el alto grado de dependencia del comercio fronterizo con Venezuela, que actualmente se ha visto afectado seriamente por la crisis en el vecino país.

Por tanto, es posible deducir que se necesita de la implementación de una Política Pública enfocada en incentivar el desarrollo local de la ciudad, teniendo en cuenta las potencialidades que tiene Cúcuta y las cuales requieren de un mayor incentivo en términos de competitividad y productividad.

De hecho, las políticas públicas tienen como fin el desarrollo de la sociedad en general, basadas en objetivos de bienestar colectivo, donde se oriente al fortalecimiento del desarrollo económico (que en este caso es de tipo local) y que requiere de la interacción entre la intervención pública (Instituciones Gubernamentales) y los diferentes actores sociales. (Torres-Melo, 2013).

Siendo así, surge esta propuesta de investigación, que tiene como objetivo principal la formulación de un diseño metodológico enfocado en una política pública que genere un mayor grado de desarrollo local, el cual beneficiaría tanto a la economía de la región nortesantandereana

como a la nacional, y a su vez, contribuir a la disminución de indicadores como el desempleo, el cual conlleva a una mayor tasa de informalidad y por ende mejorar el bienestar y la calidad de vida de sus habitantes.

### **1.3 Objetivos**

#### **1.3.1 Objetivo General.**

Presentar un diseño metodológico enfocado en la formulación de una política pública basada en el desarrollo económico local para la ciudad de San José de Cúcuta.

#### **1.3.2 Objetivos Específicos.**

- Construcción de un marco de referencia del Desarrollo Económico local y las políticas públicas.
- Identificar los factores que constituyen el enfoque de desarrollo económico del municipio de san José de Cúcuta.
- Establecer los componentes que permiten el diseño de una política pública, como herramienta para fomentar el desarrollo económico local del San José de Cúcuta.
- Diseño metodológico de una de una Política Pública de Desarrollo Económico local para el municipio de San José de Cúcuta.

## 1.4 Metodología

A fin de cumplir con los objetivos propuestos, la metodología de este proyecto es de tipo Cualitativo, y puede tener un fin aplicativo. Con este tipo de investigación se busca analizar el entorno, mediante la comprensión de experiencias, o pensamientos de los diferentes agentes que interactúan en el medio (Creswell, 2003), que, en este caso, sería la economía de la ciudad de Cúcuta, y así entender la realidad e interpretar los fenómenos que se originan, para que los investigadores puedan dar explicaciones, conceptualizaciones, conclusiones o recomendaciones (Denzin, 2005).

Es importante mencionar, que dentro de la Investigación Cualitativa se utilizan diferentes métodos entre los que se destacan: i) Análisis de casos de estudio, ii) Estudio de la Teoría Fundamentada, iii) Estudios Etnográficos y Fenomenológicos, iv) Análisis de Contenido. (Leedy, 2001). En la presente investigación se incluirán estos tipos de metodología.

### 1.4.1 Delimitación

**Espacial.** Municipio de San José de Cúcuta y su área metropolitana que comprende los municipios de Villa del Rosario, Los Patios, Puerto Santander, El Zulia y San Cayetano.

**Beneficiarios.** Sector gobierno, industrial, empresarial, y comercial, la sociedad en particular que se establezcan o estén establecidos dentro del territorio del municipio de San José de Cúcuta, Departamento Norte de Santander, Colombia.

**Temporal.** La propuesta de la política pública será aplicada por diez años, comprendidos entre al año 2019 al 2029.

**Ámbito científico.** La creación de la presente Política Pública se hará mediante observación directa del comportamiento económico de la ciudad y de igual manera la utilización de la técnica de recolección mediante análisis de datos y estudios a los gremios empresariales e industriales

asentados en la ciudad de Cúcuta; con el fin de comprender el comportamiento humano respecto a la realidad del desarrollo y crecimiento económico, examinando la forma en que los individuos perciben y experimentan los fenómenos que rodean esta problemática, sus puntos de vista, interpretaciones y significados.

**Autores de soporte.** Los autores principales que soportaran las variables de estudio son el Departamento Nacional de Planeación – DNP, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, Banco de la Republica, Cámara de Comercio de Cúcuta, Comisión Regional de Competitividad, Secretaría de Hacienda Municipal de Cúcuta, Observatorio económico de la Universidad de Pamplona, Observatorio del mercado laboral ORMET Universidad Libre seccional Cúcuta, Policía Nacional, Aguas Kapital, Centrales Eléctricas de Norte de Santander – CENS, Gases del Oriente.

## Capítulo II: Marco de Referencia

### 2.1 Marco Teórico

#### 2.1.1 Desarrollo Económico.

Para los propósitos de esta investigación, es pertinente iniciar por analizar lo que es el desarrollo y la evolución misma del concepto; en este sentido se aprecia que el concepto de desarrollo ha evolucionado con el paso del tiempo, adaptándose a las condiciones de los individuos y las necesidades que surgen de acuerdo al contexto y momento de estudio. Es así como el concepto de desarrollo es entendido como riqueza, crecimiento, civilización entre otros, por autores como Adam Smith (1776) y John Stuart Mill (1848), quienes consideraban que el determinante de la prosperidad o ruina de las naciones era la riqueza monetaria.

En el sentido del pensamiento clásico, representantes como Paul Baran (1957), sostiene al desarrollo como sinónimo de riqueza, dado a que, en la década del 50, la acumulación de capital que permitía el crecimiento económico, era considerado como el pilar del desarrollo de los países.

En evolución del concepto 20 años más tarde, a mediados de los años 70, se le resta importancia a la visión materialista de desarrollo, dando lugar a una conceptualización más interesada en el ser humano, su bienestar y la satisfacción de necesidades que le permitan tener calidad de vida; ya en la década del 80 el concepto de desarrollo toma un sentido cargado de un carácter más humanista, con Amartya Sen la atención de las necesidades se entienden desde la perspectiva de la libertad, donde es posible que cada persona tenga la oportunidad de elegir entre un catálogo de opciones, el camino que les permita ser lo que realmente desean. Este concepto es pues la base para considerar el concepto de Desarrollo Humano, cuyo fin radica en obtener bienestar a partir del contexto social, económico, político y cultural de cada país. en donde el

objetivo es lograr un mayor bienestar, basado en los contextos sociales de cada nación. (Valcárcel. 2006).

Con lo anterior, es claro que el análisis del desarrollo, tiene un carácter multidimensional, y la complejidad del estudio obliga a revisar a cada sociedad por separado, dado que se debe tener en cuenta el contexto social, cultural, económico y político definen las formas de pensar, actuar y la forma en la que se genera bienestar; suelen estar permeados por los aspectos de una cultura arraigada, ya que es entendida como la herramienta que da paso al trabajo en equipo y la búsqueda del bienestar común en una región, determinando el sentido de pertenencia, la participación y los mecanismos de control dentro de la comunidad específica. (Martinell, 2010).

Por otra parte, Sen pone en consideración un número de fallas o ausencias de libertad que influyen directamente en el desarrollo de las personas. Dentro de estas hace énfasis en el hambre y la desnutrición, la enfermedad por insalubridad y por la falta de medios para evitarla y la falta de libertad política, encarnada por la corrupción y la privación de derechos humanos, junto con la desigualdad de género. Todas las fallas del estado y la dinámica social, hacen parte de los estudios de desarrollo con enfoque social, estableciendo que para que se otorgue el desarrollo es importante que se den las condiciones un sistema político abierto, aunque, por supuesto, la libertad, los derechos humanos y la justicia son bienes valorables en sí mismos, y no en función únicamente de su influencia sobre la economía. Todo esto sin olvidar que una de las más importantes faltas de libertad es la falta de libertad económica, ya que un sistema de mercado libre en principio es un buen medio para que una sociedad se desarrolle. (Sen, 2004).

Entender el desarrollo de las naciones como sinónimo del aumento del Producto Interno Bruto (PIB), ahorro y acumulación de capital, da por sentado que en los países donde se encuentre un PIB alto, se espera que las condiciones de vida de su población sean deseables, con

desempleo cero, acceso a salud, educación, poder adquisitivo adecuado para toda la población; sin embargo se encuentran disparidades en el análisis, apreciándose que quienes se benefician de los ingresos son los dueños de los medios, es decir, un crecimiento conduce a la creciente desigualdad económica, lo que expande la brecha entre ricos y pobres, aumentando las líneas de pobreza e indigencia en las naciones. En este sentido el crecimiento económico conduce a desigualdad, y se intensifica dependiendo de la institucionalidad de cada país, tal como lo determina Alfonso Novales (2011).

No hay posibilidad de desarrollo local sin que éste se vuelva para la propia comunidad y sea ella misma quien exprese lo que pretende y cómo el desarrollo. Además, es necesario que los involucrados en este proceso trabajen con los conocimientos originales de la cultura local, en consonancia con el mundo global (Barros, 2003).

Como menciona Gallichio (2004) el desarrollo local es un proceso orientado, es un proceso más socio-político que económico. La cooperación entre actores públicos de diferentes niveles institucionales (locales, regionales, nacionales, internacionales), así como la cooperación entre el sector público y el privado son aspectos centrales del proceso; el desafío del proceso estará en esas alianzas y en el fortalecimiento del capital social.

#### ***2.1.1.1 teorías del desarrollo.***

Dentro de las teorías de desarrollo económico vale la pena destacar para reconocer los conceptos teóricos y postulados del mismo, siendo éstas:

- Teoría de la modernidad: Esta teoría considera la modernización como un proceso desarrollado en etapas: según Tello (2006), la teoría de la modernidad considera: la sociedad tradicional; adaptación para el despegue; desarrollo del despegue; camino a la madurez; sociedad de alto consumo.

La teoría de la modernidad, propone para las regiones que mediante este proceso se alcance homogeneidad en las brechas. Dentro de las críticas hechas a la teoría, está la premisa de que el desarrollo económico no se logra de forma unidireccional como aquí se plantea, así como que la teoría de la modernización sólo destaca un modelo de desarrollo. (Tello, 2006.).

- Teoría de la dependencia: Las bases de la presente teoría surgen en los años 59 a partir de las investigaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); con la representación de Raúl Prebisch (1949); adicional a la propuesta desarrollada en estos años, autores como Falleto y Dos Santos en los años 70, la teoría de la dependencia surge luego del fracaso de las propuestas realizadas por la CEPAL.

Según Solorza 2011, a partir de las principales hipótesis de la teoría de la dependencia, los países en vía de desarrollo o del tercer mundo, requieren de la subordinación hacia el centro en referencia con la dinámica de las naciones cuyo desarrollo económico sucede antes, dándoles la independencia económica actual. En la misma vía, Tello 2006 considera que el crecimiento económico y la industrialización de los países periféricos se encuentra subordinado a los ciclos económicos y relaciones de comercio internacional de los países del centro.

- Teoría de la globalización: Esta teoría nace a partir del establecimiento y función del mecanismo global, basado en las transacciones de tipo comercial; se destaca una particularidad de dicha teoría dirigida a prestar relevancia a los aspectos de tipo cultural, económico y de comunicación, no sólo a escala región sino mundialmente establecido. (Klapan, 1993; Reyes, 2001)

Dentro de los aspectos fundamentales de la globalización destacados por Wallerstein, 1987, se encuentran: el reconocimiento de la fuerza de los sistemas de comunicación global; la existencia de sistema de comunicación no sólo en países desarrollados, sino también en los que

se encuentran en vía de desarrollo.; y por último la implicación de las modificaciones de patrones económicos, políticos, culturales y sociales a partir de los sistemas de comunicación modernos. Por tanto, vale rescatar que la teoría de la globalización permite a medida de la estandarización de los procesos tecnológicos en la comunicación, que los diversos grupos sociales de una localidad puedan conectar, y fortalecerse con la experiencia de otros grupos en el mundo.

Actualmente, el desarrollo económico es un concepto de carácter amplio, se concentra en de forma general en un mecanismo constante de cambio y transformación de la estructura económica y social (Valcárcel, 2006). El desarrollo necesariamente conlleva a tener mejores niveles de vida para todos los habitantes de una sociedad determinada. En palabras de, Amartya Sen (1998), se puede entender o conceptualizar el desarrollo económico como la estrategia que permite eliminar las causas de privación de la libertad de las personas: la ausencia de oportunidades económicas y sociales, el deterioro y ausencia de servicios públicos, la pobreza y la subordinación a manos de la tiranía (p 19-20).

#### ***2.1.1.2 Medición del desarrollo.***

El desarrollo cuenta con una serie de indicadores para su medición, tomando como punto de referencia el Índice de desarrollo Humano, dentro de los que se articulan con los objetivos de desarrollo sostenible, y que son tenidos en cuenta en las estadísticas nacionales se encuentran:

- Índice de Desarrollo Humano (IDH): Este es calculado de manera anual desde 1990. Tiene 3 factores donde se revisan los avances de los países, la salud, educación y renta. El primer componente, salud, tiene en cuenta para su medición la esperanza de vida al nacer, la educación que es el segundo componente se mide a partir de los años promedio de escolaridad de las personas con 25 o más años, y por lo años esperados de escolaridad

de los niños en edad escolar; en última instancia, la renta que el tercer componente, es medido por el PIB per cápita ajustado por el Poder de Paridad Adquisitivo (PPA).

El IDH es un índice compuesto, ya que se compone de los tres índices antes mencionados. Para calcularlo, se ponderan los tres índices de manera igualitaria, teniendo un peso de 1/3 para cada logro. Los resultados del índice varían entre 0 y 1, donde los valores cercanos a 0 reflejan un serio problema en cuanto al desarrollo humano, y valores cercanos a 1 reflejan un mayor grado de desarrollo.

Este indicador de forma particular, analiza 3 factores importantes para el desarrollo de un país, razón que permite apreciar la probabilidad donde un país con altos ingresos, posee un desarrollo humano bajo en contraste países con menos ingresos. (Pablo Rodas, 2000).

Así mismo se encuentran unos ajustes a este indicador:

- Índice de Desarrollo Humano Ajustado por Desigualdad (IDHD): El cual además de medir los logros en los tres elementos principales del IDH, muestra el impacto de la distribución de estos, entre las personas; por lo tanto, la desigualdad aparece como una variable que puede incidir tanto positiva como negativamente en los procesos de desarrollo, dependiendo de su nivel.).
- Índice de Desarrollo de Género: Al igual que el anterior, tomando como base los logros del IDH, se introduce la variable del género para encontrar las diferencias en la distribución del desarrollo entre hombres y mujeres. Este índice es utilizado para observar las dificultades que por lo general tienen las mujeres para acceder a los mismos beneficios que los hombres; además, ayuda a comprender las diferencias de género para, posteriormente, elaborar políticas que disminuyan dicho comportamiento.

- Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI): El índice de necesidades básicas insatisfechas, permite realizar un análisis por región de las insatisfacciones de la población. NBI es un indicador llevado a cabo por la CEPAL, con el fin de utilizar la información de los censos demográficos y condiciones de vida, para así determinar un índice que considerara factores básicos, así comprende 4 aspectos: i) Acceso a una vivienda que asegure un estándar mínimo de habitabilidad, ii) acceso a servicios básicos que aseguren un nivel sanitario adecuado, iii) acceso a educación básica, y iv) capacidades económicas para alcanzar niveles mínimos de consumo.

El INBI es un índice de recuento, de esta forma, se asigna el valor de 0 a aquellas necesidades que han sido satisfechas, y 1 para aquellas que no; dado su simplicidad la ponderación igualitaria en cada uno de los aspectos, no permite identificar si un hogar es igualmente pobre si carece del servicio de alcantarillado, en comparación a otro en donde la dependencia económica es alta, por lo tanto, el nivel de pobreza puede variar aun cuando dos hogares tienen la misma cantidad de necesidades insatisfechas. Sin embargo, el indicador permite observar las condiciones de necesidades que caracterizan a la población, lo que da paso a la implementación de un mapa de pobreza para poder sugerir y enfocar alternativas de política pública.

- Índice de Calidad de Vida (ICV): Este índice, es propuesto por el Departamento de Nacional de planeación de Colombia, el cual se compone de cuatro factores principales, y cada uno por un número determinado de variables, estos son: i) servicios públicos del hogar, compuesto por acueducto, eliminación de excretas, recolección de basuras, entre otras, ii) capital humano, compuesto por la escolaridad del jefe del hogar, asistencia a la escuela entre los 12 y 18 años, escolaridad promedio de las personas de 12 o más años,

iii) aspectos demográficos, como hacinamiento, proporción de niños menores de 6 años, asistencia a escuela para niños de 5 a 11 años, por ultimo iv) materiales de construcción de la vivienda. Las variables a usar pueden depender de acuerdo al interés del estudio, para Colombia, serían los programas de la Misión Social. (Cortes, Gamboa, González, 2000).

- Índice de Pobreza Multidimensional (IPM): Es un indicador que permite determinar directamente si los hogares de determinada región se encuentran en situación de pobreza; está compuesto por cinco dimensiones, teniendo en cuenta las que conforman el indicador de desarrollo humano. Para el caso colombiano las dimensiones tenidas en cuenta son: i) condiciones educativas del hogar, ii) condiciones de la niñez y juventud, iii) trabajo, iv) salud y v) servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. Las anteriores dimensiones están conformadas por 15 variables, dentro de las cuales se encuentran asistencia escolar, desempleo de larga duración, acceso al agua potable, hacinamiento, acceso a salud, entre otras. De acuerdo con estas variables y dimensiones, se considera que un hogar se encuentra en situación de pobreza si presenta al menos un 33% del total de privaciones (DNP, DDS, SPSCV; 2011).
- Índice de Progreso Social (IPS): La Universidad del Norte en el año 2016, realiza un estudio llamado: “Índice de Progreso Social en 10 Ciudades Colombianas. Un índice para la acción” (2016), han realizado una amplia descripción del IPS; el cual, fue propuesto por Porter, Stern y Artavia (2014).

Este indicador tiene en cuenta tres aspectos importantes para el desarrollo: i) necesidades básicas (nutrición, asistencia médica, agua, saneamiento, vivienda y seguridad personal), ii) bienestar (acceso educación, información, salud y bienestar, sustentabilidad del ecosistema), iii)

oportunidades (derechos personales, libertad personal tolerancia e inclusión, acceso educación superior). Para poder realizar el análisis este indicador está apoyado en los siguientes aspectos: son índices a partir de resultados evaluados, comprenden indicadores ambientales y sociales, y son base para el desarrollo y planteamiento de políticas públicas.

Este indicador otorga particularidades para la medicación y planificación del desarrollo dado que propone una visión holística, se trabaja por medio de procesos multisectoriales, se pueden identificar prioridades, y permite un eficiente proceso de evaluación. (Universidad del Norte. 2016.)

En Colombia, es de reconocer que el Estado intenta llevar a cabo políticas a partir de la implementación de sus planes de desarrollo a nivel nacional, departamental y municipal, proyectando además desde los planes de ordenamiento territorial el alcance y de los objetivos de desarrollo sostenible establecidos en la agenda para el año 2030.

### **2.1.2 Desarrollo Económico Local**

Para adoptar el concepto de desarrollo local, cabe traer a colación las consideraciones de Cárdenas 2002, cuando establece que: “La discusión sobre Desarrollo Local se inicia en el contexto de la crisis que sufrieron los países industrializados en la década del setenta. A partir de la cual se hace necesario imaginar otras formas de desarrollo que superaran cualitativamente las formas anteriores” (p.55-56).

Y es desde este contexto donde surge la necesidad de plantearse un nuevo modelo que explique el desarrollo económico en donde la dimensión espacial y la concepción del territorio entran a formar un papel fundamental. Esta revalorización del ámbito espacial da validez a la conformación del nuevo paradigma de desarrollo, el cual para (Montaño,2014) asume una visión y una perspectiva ascendente, diferenciada y heterogénea del desarrollo (p. 45). Es decir que el

campo de acción, análisis e interpretación se desempeña, para el área local, bien sea esta, una comuna, una ciudad, un departamento, o el nivel de país.

Dentro del enfoque de la investigación, se tiene en cuenta el enfoque de desarrollo económico local, para poder desde allí diseñar metodológicamente, una política pública que conduzca al logro y sostenimiento del desarrollo económico del municipio de san José de Cúcuta; es así que para hablar de desarrollo económico local, pertinentemente se destaca la obra de Alburquerque (1999) que en su obra “*Desarrollo económico Local en Europa y América Latina*”, donde para proponer una teoría de Desarrollo Económico Local, considera como aspectos fundamentales, la competitividad, la globalización y la competencia.

Es, por tanto, como la consideración de los cambios estructurales como parte del desarrollo económico local, entendidos como una dinámica de cambio institucional, cultural y social. Proceso en el que se identifican la innovación pertinente para optimizar procesos de producción, y promoción de la competitividad, dando paso al fortalecimiento y crecimiento de sectores algunos sectores económicos, así como a la alerta del deterioro de otros sectores.

Alburquerque (1999) considera a la globalización económica, aporta exigencias a los sistemas productivos locales. Sin embargo el trabajo de atención radica en la producción local, vista en una esfera creciente, aspecto que requiere de la competitividad desde el nivel meso económica, donde un proceso de gestión pública, establezca recursos, políticas y estrategias a las administraciones de la localidad y los departamentos; escenario que propenda por alianzas y trabajo mancomunado de actores del territorio con el fin de alcanzar el desarrollo económico local, y con ello la consecuente generación de empleo e ingresos que permitan la calidad de vida del territorio.

Concibiendo al desarrollo económico local bajo las consideraciones de la globalización, Vázquez Barquero (2000), sostiene que esta teoría proporciona un nuevo concepto a la dimensión del territorio, tomando a los sistemas productivos locales, como el espacio de acción donde la producción se enfrenta a requerimientos de eficiencia y productividad.

En la perspectiva del desarrollo económico local, es de total interés el término de territorio que incluye el mundo real con las características propias: medioambiente, cultura, actores sociales, estrategias, recursos, proyectos, mercados, que permiten el total desempeño y desarrollo de la producción y la empresa; es así como el territorio se considera o es considerado un actor del desarrollo. (Silva, 2005).

En este sentido Albuquerque (1999) afirma que la competitividad, tiene que ver con un desafío de mercados donde los competidores luchan por el primer lugar, donde algunos quedan eliminados, tendiendo a estructuras monopolísticas u oligopólicas. Así pues, Albuquerque dentro del contexto de pequeños mercados, una empresa puede ser productiva si alcanza los siguientes criterios:

- Si la empresa se especializa.
- Si las empresas están dispuestas a estar en cooperación, o conformar un clúster territorial de empresas similares.
- El clúster conformado por las empresas pequeñas genera externalidades positivas, y permiten la oportunidad de empresas nacientes con innovación. (Bianchi, 1996).

Por tanto entender la competitividad, es tener en cuenta que desde la teoría de la globalización, aquel actor que lidera y puede “dominar” el mercado, es aquel quien es el dueño de los medios de producción y más que eso de la tecnología que permite el desarrollo de la productividad y las economías de escala, es decir la maximización de utilidades; entonces el

Desarrollo económico local, adapta con el termino de competitividad la alternativa de la innovación social, donde se contempla métodos de gestión para el uso de la mano de obra, como las condiciones laborales, la división social del trabajo, competencias personales y profesionales así como los sistemas de motivación para que los empleados sean más eficientes.

(Alburquerque, 1999).

En suma, la competitividad empresarial depende de tres tipos de actuaciones: las realizadas al interior de la empresa en la búsqueda de eficiencia organizativa y calidad en la producción; las llevadas a cabo con la red de proveedores y clientes que conforma el agrupamiento de empresas (clúster) al que pertenece la misma; y las orientadas a construir el "entorno" propicio para el acceso a los servicios e insumos de apoyo a la competitividad, ya que se despliegue ésta en los mercados locales o internacionales.

Considerando los componentes de la globalización tales como las ventajas comparativas y competitivas, que identificadas en el territorio pueden conducir a lo que es el desarrollo económico local, por tanto, es pertinente considerar conceptos de desarrollo económico local.

Para Tello: el desarrollo económico local (DEL), es un proceso que tiene inicio en 1930 en Estados Unidos de Norteamérica, en la búsqueda del gobierno para que las industrias se asentaran dentro de su territorio. (Tello, 2006)

El desarrollo local puede entenderse a su vez como un proceso donde tanto las personas como las instituciones, se movilizan y actúan usando adecuadamente los recursos del territorio para lograr el bienestar común, en su conjunto. (Grefe, 1989, 1990, 1993, citado en OCDE, 2002).

El concepto del DEL puede ser entendido como un proceso que se desarrolla de adentro hacia afuera de los actores locales con el fin de mejorar los ingresos del territorio, la

productividad, el empleo, la calidad de vida y el bienestar de la localidad, como una acción en respuesta a las fallas presentes desde el mercado, las instituciones, políticas gubernamentales, con el fin de realizar ajustes estructurales y salir de la posición de subdesarrollo. “Las políticas de desarrollo local pueden contribuir también a la meta de fortalecer la participación local y la democracia”. (OCDE, 2002)

Blakely (2003) describe el área DEL de la siguiente manera:

*“Desarrollo Económico Local es una combinación de disciplinas y una mezcla de políticas y prácticas profesionales...el área ha sido parte de la práctica del gobierno desde muy temprano de la era industrial...a diferencia del sector agropecuario, el cual depende enteramente de la calidad de la ubicación para la producción, en el sector manufacturero la ubicación de la producción podía ser más movable y podía ser cambiado y sujeto a decisión ...las localidades (comunidades) comienzan competir [entre ellas] por la ubicación de las plantas sobre la base de atributos tales como facilidades de transporte...bajo costo de la tierra, agua y energía así como también bajas tasas de impuestos...En las últimas dos décadas (mediados de 1980 hasta el 2002) una nueva literatura en el área se ha desarrollado ... de alguna manera el área DEL y su práctica es una pequeña industria en crecimiento. Universidades líderes alrededor del mundo ofrecen cursos y grados (académicos) en del área. Casi cada ciudad de los países industrializados tiene una sección o entidad que trata exclusivamente con el área DEL. A nivel nacional, estatal o provincial (en dichos países) existen unidades económicas llamados ‘ministerios’ o departamento de desarrollo económico que ayuda al proceso DEL a través de diversas herramientas o intervenciones”*

De acuerdo con Bingham y Mier (1993):

*“Desarrollo económico Local ha sido definido por el Consejo Americano de Desarrollo Económico como el proceso de creación de riqueza y puestos de trabajo a través de la movilización de los recursos naturales, humanos, financieros, y el capital físico. El papel del sector privado es el de crear dicha riqueza y empleos produciendo bienes y servicios y realizar los intercambios... el papel del sector público es el de facilitar y promover la creación de empleos y riqueza del sector privado y asegurar que en el corto y largo plazo se sirva a los intereses de la mayoría de la población”.* (p. 114)

*“La teoría de la Base Económica” define el DEL como el crecimiento en producto, ingreso y empleo generados localmente por el sector “exportador”. La técnica de la matriz insumo producto que analiza los flujos intersectoriales modificaría la definición de DEL al crecimiento del nivel del producto y la diversidad, mixtura o estructura de los sectores. Las teorías de localización enfatizan en la definición DEL, la calidad de la riqueza local pública y privada humana y no humana. En las versiones más desarrolladas de las teorías de la base económica tales como las del ciclo del producto, DEL es definido como el proceso de iniciación, difusión, y producción de bienes y servicios nuevos y estándares. Para las localidades que producen nuevos bienes y servicios, DEL es definido en términos de la calidad de los cambios resultantes de mejores trabajos, ingresos altos, innovación de productos, y diversificación industrial. Para las localidades que producen bienes y servicios estándares, DEL es equivalente al crecimiento económico derivado de aquellas empresas locales que producen estos bienes y servicios bajo condiciones que mantengan los salarios e ingresos bajos”.*

Se puede afirmar, que desde el enfoque de desarrollo económico local, no se enfrenta la empresa aislada a la competencia, sino lo que compete es la red y el territorio, entonces hablando en los términos que utilizaría Marshall, las economías alcanzadas en la producción no son

únicamente las economías internas a la empresa individualmente considerada sino que existen también las “economías externas generales” (del agrupamiento de empresas del que forma parte) y las “economías externas locales”, correspondientes al territorio concreto donde se sitúan (Sforzi, 1999, citado en Albuquerque. 2004).

Con lo anteriormente especificado, no es posible determinar el DEL como un modelo de industrialización que se opone al funcionamiento normal de la gran empresa, lo que en realidad resalta el desarrollo económico local, son los componentes de identidad territorial, la flexibilidad en las formas de producción y la diversidad, de todas las formas de producción existentes que no sólo se concentran en la gran industria, sino que además tiene en cuenta todas las características de un territorio establecido. (Albuquerque. 2004).

Rescatando lo expuesto por Benavides (2000), para lograr promover e impulsar el desarrollo económico local en un territorio, es de vital importancia saber aprovechar las oportunidades externas que se otorgan en el medio de acción; desarrollando una estrategia de desarrollo clara y con una ruta de acción donde se incluya la participación de cada uno de los actores tomen parte en su consolidación y participen en el proceso. De este modo ya los procesos de mercados locales no son cerrados al uso de recursos locales, sino que aprovechan también recursos externos.

Conforme a lo anterior, el desarrollo económico local, depende pues de los cambios internos de carácter tecnológico, así como de la participación de las instituciones estatales en proyectos que fomenten el desarrollo a través de la gestión de políticas públicas.

### ***2.1.2.1 Aproximación conceptual.***

El desarrollo local puede tener diversos enfoques para conceptualizarlo partir de la unidad de análisis que se requiere, es que autores como Boisier (1999), lo consideran como: “Curiosamente, pocos se atreven a la osadía de definir con exactitud el concepto mismo de desarrollo local” (p.10).

De igual forma Albuquerque 2003, propone que el desarrollo es una herramienta con un mecanismo de “abajo – arriba”, donde la unidad de medida o campo de acción primordial son los actores que conforman un territorio y las características propias del mismo; incluyendo en él a los estamentos públicos y privados, así como los procesos de movilización y la participación ciudadana empoderada en la toma de decisiones. (Albuquerque, 2003).

Desde esta perspectiva el desarrollo local, cuenta con las siguientes características:

a) El desarrollo local “no se limita exclusivamente al desarrollo económico local. Se trata de un enfoque integrado en el cual deben considerarse igualmente los aspectos ambientales, culturales, sociales, institucionales, y de desarrollo humano del ámbito territorial respectivo” (Albuquerque, 2003, p.8).

b) Al igual “el desarrollo local no es sólo desarrollo endógeno” (Albuquerque, 2003, p.8). si se aprovecha los recursos presentes en la localidad, también deben aprovecharse las oportunidades de carácter exógeno.

c) El desarrollo local necesita de una política de articulación y coordinación entre los distintos niveles de decisión del Estado, junto de un contexto integrado y coherente de las diferentes políticas de desarrollo entre esos niveles debido a que facilitan el logro de la estrategia (Albuquerque, 2003).

d) Considera a la par de forma integrada la funcionalidad entre lo rural y lo urbano, debe pensarse el desarrollado de ambos medios de forma conjunta ya que ambos conforman funciones económicas y sociales relacionadas, provisión de bienes y servicios mutuos (Albuquerque, 2003).

Instituciones como la Organización Internacional del Trabajo, brinda un concepto más desde la acción no gubernamental, al definir el desarrollo local como un proceso de desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común a base de aprovechar los recursos y ventajas competitivas locales en el contexto global, con el objetivo final de crear empleo decente y estimular la actividad económica. (Rodríguez-Pose, 2002, citado por Albuquerque, 2004, p.19)

Por su parte autores como Alonso 2013: propone un concepto desde un enfoque territorial, siendo el desarrollo local: “enfoque y una práctica que persigue impulsar el desarrollo endógeno, la autoorganización y el bienestar social, para lo que requiere tanto de la participación colectiva como de la intervención individual” (Alonso, 2013, p. 12-13).

Con lo anterior se establece que, existen encuentros en las definiciones planteadas por varios autores respecto al desarrollo local, concluyendo pues, que es un enfoque que nace desde un territorio establecido, se promueve con la participación de los actores de la localidad, donde interpretan y aprovechan el potencial de recursos endógenos para proyectarse de forma exógena, con el único fin de mejorar el bienestar d la comunidad presente en el territorio.

### ***2.1.2.2 Sistemas productivos Locales***

Como ente integrador y sustento base de la presente investigación e destacan los sistema productivos locales, en el margen el desarrollo económico local, el fortalecimiento empresarial

se sustenta en los sistemas productivos locales, donde se promueven la interacción de las economías de la localidad, de ésta forma se unen las técnicas de producción y las relaciones sociales como constructo esencial del desarrollo económico local, esenciales para el fomento de la cultura emprendedora, formación de capital social, y la conformación de redes de Asociatividad entre los actores locales. (Kliksberg y Tomassini, 2000).

Los sistemas productivos locales, son determinados como promotores del desarrollo industrial, ya que tienen como base la fabricación de productos de buena calidad, razón que le permite gozar de una posición privilegiada en el mercado, imposible ser arrebatada por productos más baratos en precio; asimismo la calidad en el proceso de producción es una particularidad que incentiva la innovación dentro de los sistemas productivos locales, en la medida en que se hace necesario desarrollar estructura para la competencia por calidad. (Rendón Acevedo & Forero Muñoz, 2014).

De acuerdo a lo anterior, se puede precisar que los sistemas productivos locales están constituidos en términos espaciales, por el conjunto de empresas que desarrollan actividades entorno a la elaboración o comercialización de los productos del sector económico al que pertenecen. La empresa perteneciente a este tipo de aglomeración cuenta con características como:

- Naturaleza micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes).
- Forma de operación de eslabones productivos y comercialización.
- Perteneciente al mercado de competencia perfecta.
- Desarrollo de Asociatividad en aras de la potencialización productiva.

Los sistemas productos locales son por tanto el medio que le permite a un territorio o localidad, desarrollar capacidades y potencialidades con el fin de mejorar las condiciones de vida de su población. En este sentido, el concepto de redes de trabajo son parte indispensables de los sistemas productivos locales; de hecho se pueden afirmar que las redes cuentan con varias funciones y objetivos, tal como lo afirma Castells (2006), la comprensión de un red depende del análisis que se realice a cada una en particular; entonces es correcto afirmar que en la existencia de cooperación es posible la presencia de una red, sin embargo la comprensión individual hace parte de la dinámica de análisis.

Los procesos de producción a través de redes, es necesario comprender la competitividad desde un punto de vista empresarial, intervienen un conjunto de elementos como lo son las políticas económicas, y la dinámica social que favorecen la comprensión de la producción, la innovación y la competitividad, como fenómenos que necesitan del rigor la integralidad de análisis, saberes y acciones (Rendón, 2012).

Así mismo un componente adicional de los sistemas productivos locales, son las cadenas productivas, que no son otra cosa que la acción coordinada intencionalmente para la producción y comercialización de un bien o servicio, donde interviene la participación de varias empresas, dinamizando el proceso desde la producción de materias primas hasta la venta del producto terminado; sin embargo la existencia de una cadena productiva no implica la existencia de un sistema productivo local, pero este no puede suceder sin la presencia de cadenas productivas, ya que estas se construyen con redes empresariales y tiene como objetivo principal la producción y el posicionamiento de un producto o servicio en el mercado. (Forero, 2013).

Por tanto, un sistema productivo local motiva y ayuda a la construcción del territorio, al desencadenar situaciones y escenarios propios de la dinámica diaria de las personas que lo

conforman, en otras palabras, la concepción de territorio como espacio de integración humana y la construcción social. Entonces es propio afirmar que, el territorio es un espacio compuesto por características y cualidades, aprovechadas por los actores de un sistema productivo local, como afirman Álvarez y Rendón (2010, p. 39) *“los territorios no son un factor de competitividad en sí mismos, más bien, cuentan con potencialidades que pueden o no ser aprovechadas, según las decisiones políticas que se adopten”*.

No se puede concebir al territorio como un elemento independiente que tiene impacto dependiendo del grado de participación. Por el contrario, el territorio es una determinación que integra el aspecto geográfico, el contexto y aporte histórico, la dinámica del ámbito político, las relaciones sociales de los individuos, entre otros; por tanto, se puede decir que la producción de bienes y servicios en el territorio es un indicador de cómo se prevé el territorio en el presente y la proyección en el futuro.

Becattini (2002) en su estudio se interesó por los sistemas productivos locales, analizando la dinámica de los distritos de calzado en Italia, destacando las siguientes características:

- Son generadores de empleo, tanto directo como indirecto.
- Incentiva la innovación.
- La competitividad en los mercados se fundamenta en la calidad de los productos.
- Se implementa gestión del conocimiento, buscando la forma de transmitirlo.
- Fomento de la cultura de la marca región y comprar a los locales.
- Están presentes los principios de Asociatividad, cooperación y solidaridad, herramienta para estandarizar la producción y cumplir con volúmenes de ventas elevados.

Con lo mencionado anteriormente, queda claro que los sistemas productivos locales son la vía para el fomento de organizaciones productivas que permitan generar bienestar económico

y social para una población, ya que se convierte en la fuerza dinamizador de la actividad económica y por tanto promotor del empleo para los habitantes de una localidad; por esto, son un componente fundamental del desarrollo local. El desarrollo conlleva tener en cuenta dimensiones productivas, institucionales, sociales, culturales y políticas que se relacionan entre sí.

Por tanto, cabe relatar que los sistemas productivos locales son la dinámica productiva del desarrollo. Vázquez (2000, p. 25). *“Un sistema productivo local es más que una red de empresas, ya que está integrado también por una red de actores sociales compuesta por una serie de relaciones económicas, sociales, políticas y legales [...] De este modo, el sistema productivo local es un entorno que integra y domina un conocimiento, unas reglas, unas normas y valores, y un sistema de relaciones”*.

### **2.1.3 Políticas públicas**

Como herramientas para ayudar a controlar los efectos de los ciclos económicos, las políticas públicas son herramientas que se formulan y establecen con el fin de satisfacer las necesidades latentes de la población en cualquier territorio, siendo éste a nivel local, regional, nacional e internacional.

En este contexto es propio traer a colación las afirmaciones de Torres Melo 2013: donde se refiere a las políticas públicas como la legitimación del Estado al interior de una sociedad, en su carácter instrumental en la provisión de servicios básicos o la administración de bienes públicos; son retos socioeconómicos-políticos para resolver problemas públicos en una comunidad en general, bien sea necesidades individuales y/o colectivas que son definidas por ellos mismos (Torres-Melo, 2013).

En esta dinámica se entiende que la política pública es construida por el mismo gobernante y debe ser coherente con lo que prometió en campaña y que posteriormente fue plasmado en un Plan de Desarrollo, del mismo modo, debe enfocarse en resolver un problema puntual que presente su comunidad, debe ser clara y medible de tal forma que permita hacerle un seguimiento y evaluación.

La importancia de la Política Pública en materia fiscal en Colombia responde básicamente al pensamiento económico que se ha desarrollado en las distintas épocas, para ello, resulta conveniente tener en consideración las diversas teorías y planteamientos de las escuelas que fueron discutidas por R.A. Musgrave (1985) en su libro *Handbook of Public Economics*, donde menciona como es el deber del Estado soberano en la provisión de ciertos bienes, como la economía pública interviene en el mercado cuando éste presenta fallas y como el valor subjetivo de la provisión de recursos se centran en las demandas del consumidor y su eficiencia.

Cabe mencionar la intervención de Adam Smith (1776) y su concepto de mano invisible bajo el cual los individuos multiplican sus fuerzas y motivaciones guiadas por esta mano invisible para lograr un resultado socialmente deseable. En ese sentido, fue defensor del *laissez-faire* porque creía que la regulación gubernamental debía ser mínima para el buen funcionamiento de la economía, en tanto que una mano invisible se encargaba de equilibrar el mercado; ello, aunado a la capacidad del gobierno para producir capital con el crédito público, así como la posibilidad de atender a las demandas individuales de la población, se daría las bases para la teoría de los bienes públicos como principal instrumento en el fomento del crecimiento económico. Pero también se le confiere al Estado el papel de estabilizador de la economía ante posibles factores externos que revelarían las imperfecciones del mercado.

Las discusiones sobre el crecimiento económico pueden dividirse en dos etapas: los modelos de crecimiento exógeno (1936-1970) y endógeno (1985 hasta la actualidad). En la primera etapa, se ubica a John M. Keynes (1936) el cual le otorga a la inversión una doble función, tanto en la demanda como en la oferta, y sustenta que en el corto plazo la relación que determina la tasa de crecimiento es inestable. A ello, se suma la introducción de los modelos de Roy Harrod (1939) y Evsey D. Domar (1946) quienes tienden a evidenciar la inestabilidad del crecimiento, reconociendo que tanto la demanda efectiva como la oferta de mano de obra son variables que limitan el crecimiento económico.

En la segunda etapa, se ubica a Paul M. Romer (1986) quien mostró cierta insatisfacción sobre los modelos de crecimiento exógeno de largo plazo en las enfocó en sustentar que los determinantes del crecimiento eran variables endógenas y atribuyó el crecimiento a la acumulación de capital físico.

Posteriormente, Robert J. Barro (1990) argumenta a favor de una función de producción con un bien público provisto por el Estado y financiado a través de un impuesto sobre la renta. Rescata que la inversión pública tiene un efecto positivo sobre la sostenibilidad de la tasa de crecimiento de la economía, y es considerada por los agentes privados como una variable que generará una externalidad positiva sobre su nivel de producción.

Sin embargo, es relevante analizar algunos trabajos empíricos que han prestado atención a dicha relación, con énfasis en el estudio de la economía regional. Para ello, es importante entender el término “región”, que intenta tener una visión menos centralista del funcionamiento de la economía, y por ende prestar mayor atención al potencial que generan estas áreas dentro del territorio nacional. Richardson (1986) indica que el concepto de región podrá entenderse a partir de lo que definiera Czamanski (1973) como un área dentro de la economía nacional con una

estructura lo suficientemente completa como para operar con independencia, siempre que mantenga cierta relación con el resto de la economía.

## 2.2 Estado del Arte

Gómez Arango (2016), desarrolla el estudio: *Globalización y Desarrollo económico, Colombia* como caso de estudio en la universidad EAFIT de Medellín. Destaca que, la globalización, entendida como la liberalización de los mercados, junto con el concepto de desarrollo económico como objetivo primordial de los países, conlleva a que las normativas internas de estos deban estar en constante cambio, para así lograr aumentar la competitividad y brindar beneficios y oportunidades a los individuos. Se hace entonces necesario un trabajo interdisciplinario, especialmente la interacción del desarrollo económico con el derecho, para realizar creaciones o modificaciones normativas y administrativas, que permitan la efectiva actuación económica de los Estados en un mundo globalizado. No obstante, al existir la brecha diferenciadora entre los mismos, hace que los beneficios, efecto de la globalización, no sean homogéneos y, por el contrario, permite que algunos países se vean más beneficiados que otros, inclusive, a pesar de los esfuerzos de adaptación de sus ordenamientos al escenario global, lo que puede llegar a representar un atraso económico y social. Todo esto se da debido a la diversidad de características y necesidades de los países, las cuales se deben tener en cuenta para la creación de políticas o adopción de modelos económicos que busquen el desarrollo económico. Colombia, es un claro ejemplo del esfuerzo por adaptar su ordenamiento a través de la relación entre el desarrollo económico y el derecho en contextos de globalización, esfuerzo que si bien, en algunos casos ha ayudado al país, en otros, ha representado efectos negativos para el mismo.

Iregui Duran, Buitrago Aguirre y Mora Sánchez 2016, en la investigación:

*“Impacto de la política pública en el desarrollo local: un análisis de caso para la aglomeración del calzado en el barrio Restrepo, Bogotá D.C. en el periodo de alcaldía de Gustavo Petro”*, en la Universidad de la Salle. Dentro de la investigación se destaca el hecho que: Las propuestas de política pública, enfocadas en estimular el desarrollo y la competitividad, son vitales para la modernización y el aumento de la producción de los Sistemas Productivos Locales (SPL), y su participación tanto en el crecimiento como en el desarrollo local. Donde se encuentra que en el distrito para el periodo observado se carece de diseño e implementación de políticas públicas verticales, lo que acarrea detrimento del presupuesto distrital. Esta situación se presenta por la aplicación de políticas basadas en teorías neoliberales, que rezagan la importancia de comprender al territorio por su configuración como foco de desarrollo, por tanto, se le está restando importancia a la identificación de los actores locales de cada aglomeración productiva, y la importancia de la asociatividad entre ellos, para el desarrollo local. Las Políticas públicas verticales sirven para desarrollar proyectos que proporcionen resultados óptimos en corto tiempo, obligando a identificar nuevas opciones o errores que evidencien las diferentes cadenas productivas. Para alcanzar los fines se desarrolló una caracterización del Barrio El Restrepo identificando su sistema de producción y desarrollo local, reconociendo sus fortalezas y su nivel de asociatividad en el periodo de alcaldía de Gustavo Petro en la ciudad de Bogotá D.C.

En la misma dirección, Mercado y Torres (2015) destacan al desarrollo local como una táctica que permite mitigar y superar las dificultades del territorio, promoviendo contextos de prosperidad dentro de la comunidad, es por ello que dentro de la investigación, se propone de forma primordial el identificar los factores determinantes para la gestión del desarrollo económico local del Municipio de Candelaria, Valle del Cauca; donde con herramientas que permiten evaluar las percepciones tanto objetivas como subjetivas de los actores clave del

territorio, con la ayuda de instrumentos tales como: talleres participativos , integran las opiniones de tres ámbitos: educativo, social y empresarial, respecto al desarrollo económico local del Municipio, encontrando como el determinante clave la reducción de la brecha productiva y de innovación.

A nivel nacional ha tomado interés el estudio del desarrollo económico local, en los años anteriores, teniendo como resultado el análisis de contexto de territorio en la evaluación de los aspectos de los municipios que conforman las regiones de Colombia. López, López y mesa (2014) desarrolla un estudio donde interviene el punto de discusión en la relación entre finanzas públicas y desarrollo local. la investigación tiene un límite territorial a los municipios del departamento de Antioquia, analizando 10 años, desde 2001 hasta 2011, con el fin de establecer, el efecto de una política honesta y adecuada de hacienda pública, sobre el desarrollo de la localidad y la calidad de vida de los habitantes de la misma. Para dicho objetivo, se realizó un análisis de correlación entre 2 variables finanzas públicas y desarrollo local, siendo la primera explicada por el manejo fiscal, y la segunda por NBI, IDH. Determinando una relación positiva entre estas, a medida que se prevé en el territorio buenas políticas de finanzas publicas a nivel local, los habitantes de la comunidad perciben mejores niveles de calidad de vida.

Rodríguez Velasco (2011) desarrolla la investigación: *“Análisis del proceso de priorización de las apuestas productivas consideradas estratégicas para impulsar la competitividad y la innovación en el Valle del Cauca, visto desde la perspectiva de las políticas públicas Estudio de Caso”*, desarrollado en la universidad del Valle, surge como inquietud desde la perspectiva que entre el 2003 y 2011 se realizaron en el Valle del Cauca, nueve ejercicios de planificación encaminados a priorizar sectores productivos estratégicos , quedando sin sustento y ejecución al no convertirse en una decisión de política pública la definición de las apuestas

productivas a través de las cuales se deban focalizar los mayores esfuerzos que deben hacer los diferentes actores del desarrollo regional para lograr que el Departamento encuentre fuentes dinámicas y sostenibles de crecimiento y desarrollo que transformen productiva y socialmente a la región. Para responder la inquietud de la investigación, se identificaron las apuestas productivas estratégicas que mayor nivel de priorización han recibido y que mejor pueden potenciar el desarrollo del Valle del Cauca y se revisaron las condiciones existentes para su implementación desde la perspectiva de las políticas públicas, con énfasis en las limitaciones que han existido en el sistema regional de ciencia, tecnología e innovación del departamento para impulsar la implementación de las apuestas productivas consideradas como las más estratégicas.

Álvarez García y Rendón Acevedo, (2010), en la investigación: *“El territorio como factor del desarrollo”* centran la atención del estudio en identificar y resaltar la importancia de las regiones y localidades en el desarrollo y en la búsqueda de la competitividad territorial. Con el fin de dar respuesta al problema de estudio se tiene en cuenta conceptos de región, aglomeración y competitividad desde la teoría del enfoque territorial; aspecto que permite evidenciar que los territorios en sí mismos no son un factor de competitividad, sino que, por el contrario, cuentan con potencialidades que pueden o no ser aprovechadas, según las decisiones políticas que se adopten. Para que dichas decisiones sean eficaces como factor del desarrollo, debe existir una visión común del territorio. Siendo así, determinan que la competitividad desarrollada en el territorio, tiene como aspecto fundamental el capital con el que cuenta el territorio: De tipo tecnológico, social, cultural, humano, ambiental y físico; para luego potencializarlo, a partir de las sinergias presentes en el territorio de tipo, sociedad – empresa- estado- dinamizando la relación global.

Rodríguez de Caires (2018), en la investigación desarrollada en FLACSO Ecuador: “*La influencia del alcalde y la sociedad civil en la institucionalización del presupuesto participativo: análisis del caso de Pasto, Colombia (1995-2016)*”. Tiene lugar gracias a lo observado entorno a la institucionalización de las políticas públicas ha sido un problema teórico relativamente poco considerado en el análisis de políticas; el autor hipótesis que los incentivos para que los alcaldes transfieran autoridad decisoria a la ciudadanía y la capacidad organizativa autónoma de la sociedad civil (variables independientes) son factores determinantes de la institucionalización del PP (variable dependiente). De igual forma se argumenta que la propia dinámica interna del proceso de institucionalización, particularmente la secuencia de su construcción en términos de narrativas, prácticas y reglas, influye sobre su robustez. Dentro de la metodología utilizada se realiza análisis cualitativo comparado (csQCA), es seleccionada de manera deductiva la política de PP del municipio de Pasto en el período 1995-2016 como caso de estudio. El estudio de este caso se desarrolló a partir de la identificación de cuatro fases o momentos del proceso de institucionalización (experimentación, ensayo fallido de alternativa, consolidación y puesta a prueba), cada una referida a un estadio del proceso, así como a una combinación específica de las dos lógicas de acción identificadas como variables explicativas. Dentro de las conclusiones a las que se llegó se encuentra: que la institucionalización constituye un proceso abierto, dependiente de la agencia, sometido a la tensión abierta entre los cambios generados en su contexto y la dinámica interna de desarrollo institucional. La creciente dificultad para desmontar o terminar la política se explica, en primer lugar, por la superación de su dependencia exclusiva de la decisión del alcalde, derivada de una estructura de incentivos políticos favorable, y la progresiva apropiación de la política por parte de segmentos de la sociedad civil, relacionada con el grado de su capacidad organizativa y autonomía. La política marca así una trayectoria de una plena

dependencia inicial con respecto a la decisión discrecional del alcalde a una situación más compleja, en la cual la sociedad civil tiene capacidad de incidir en la estructura de incentivos del alcalde y, por tanto, de forzar la continuación de la política. VII En segundo lugar, la fortaleza de la institucionalización se asocia también a la propia secuencia de la construcción de la política, tempranamente conectada con las narrativas y prácticas dominantes en el entorno y progresivamente dotada de reglas abiertas y flexibles. Esta dinámica “interna” es clave para comprender la capacidad de la política de mantener alta legitimidad a pesar de sus déficits de eficacia, así como para incentivar a actores con diferentes intereses a participar dentro de la arena y no buscar su terminación.

### **2.3 Marco legal**

Las instituciones de tipo territorial en el país cuentan con autonomía en el aspecto de la planeación del desarrollo social, económico, así como la gestión del medio ambiente. Siempre que se establezcan los lineamientos dentro del “marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les ha atribuido la Constitución y la ley” (Ley 152, 1994, Art. 32).

En este sentido, los municipios al representar la unidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponden entre otras funciones ordenar el desarrollo de su territorio; Según el Artículo 311 de la Constitución Política de Colombia a los municipios le corresponde: prestar los servicios públicos que termine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes (Artículo 311, Constitución Política de 1991).

Como herramientas para cumplir tal fin las ciudades y municipios cuentan con: Los planes de desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial.

- Planes de Ordenamiento Territorial: permiten que los municipios complementen la planificación económica y social con la territorial, a través de: i) la definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales; ii) el diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital; iii) la definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.” (Ley 388, 1997, Art. 6).

La Ley 388 de 1997, establece que los planes de ordenamiento territorial son: “el instrumento básico para el ordenamiento del territorio municipal” y considerados como “el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.” (Art. 9).

Según el volumen de la población los planes de ordenamiento territorial son:

- a) Planes de Ordenamiento Territorial: para distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes.
- b) Planes básicos de Ordenamiento territorial: para municipios con población entre 30.000 y 100.000.
- c) Esquemas de ordenamiento territorial: el caso de municipios con población inferior a 30.000 habitantes. (Ley 388, 1997, Art. 9).

Según el Artículo 339, Constitución Política de 1991: el objetivo que persiguen los planes de desarrollo municipal, constituye el asegurar el uso eficiente de los recursos que disponen las entidades territoriales y el adecuado desempeño de todas las funciones que les han sido establecidas por la Constitución y la Ley. Son elaborados y adoptados entre cada entidad territorial y el gobierno nacional y están conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo (Artículo 339, Constitución Política de 1991).

Estas dos herramientas corresponden a la planeación del territorio y según el artículo 21 de la Ley 388 de 1997 “en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio”, es decir, se tendrán en cuenta los planes de ordenamiento territorial, los cuales son definidos a largo y mediano plazo (Ley 388, 1997). Encontrándose de este modo en armonía la planeación del territorio.

### **2.3.1 Normatividad Vigente**

A continuación se relacionan las principales normas vigentes, relacionadas con el sistema de planeación, el sistema presupuestal y el régimen de los bancos de programas y proyectos de inversión del Presupuesto General de la Nación de los presupuestos Territoriales y del Sistema General de Regalías.

Se describe someramente su contenido, especialmente en relación con las disposiciones que se refieren al proyecto y a los Bancos de programas y proyectos de inversión nacional, departamental, distrital, municipal, y del Sistema General de Regalías o que interesan para su operación en el orden cronológico:

- Ley 38 del 21 de abril de 1989: "Normativa del Presupuesto General de la Nación".

- Ley 152 del 15 de julio de 1994: "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo".
- Ley 179 del 30 de diciembre de 1994: "Por el cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto".
- Ley 225 del 20 de diciembre de 1995: "Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto".
- Ley 344 del 27 de diciembre de 1996: "Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones".
- Ley 819 de 2003: Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones
- Ley 617 de 2000: Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993.
- Ley 1530 de 2012: "Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías". Parte 1 Parte 2
- Ley 1593 de 2012: "Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2013". Parte 1 Parte 2 Parte 3
- Ley 1606: "Por la cual se decreta el Presupuesto del Sistema General del de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014". Parte 1 Parte 2

*Decretos*

- Decreto 359 de febrero 22 de 1995: "Por el cual se reglamenta la Ley 179 de 1994".
- Decreto 111 del 15 de enero de 1996: "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto".
- Decreto 0568 del 21 de marzo de 1996: "Por el cual se reglamentan las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, Orgánicas del Presupuesto General de la Nación".
- Decreto 630 del 2 de abril de 1996: "Por el cual se modifica el Decreto 359 de 1995".
- Decreto 2260 del 13 de diciembre de 1996: "Por el cual se introducen algunas modificaciones al Decreto 568 de 1996"
- Decreto número 4730 de 2005: "Por el cual se reglamentan normas Orgánicas del presupuesto". Artículo 3°. Seguimiento del Marco Fiscal a Mediano Plazo. Artículo 10. Elaboración del marco de Gasto a Mediano Plazo.
- Decreto 2844 de 2010: "Por el cual se reglamentan normas orgánicas de Presupuesto y del Plan Nacional de Desarrollo -Sistema Unificado de Inversión Pública."
- Decreto 1949 de 2012: "Por el cual se reglamenta parcialmente la ley 1530 de 2012 en materia presupuestal y se dictan otras disposiciones".
- Decreto 2715 de 2012: "Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos".

#### Resoluciones

- Resolución 0252 de 2012: "Por la cual se establece la metodología para la formulación de los proyectos de inversión susceptibles de financiamiento con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías".

- Resolución 1450 de 2013: "Por la cual se adopta la metodología para la formulación y evaluación previa de proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación y de los Presupuestos Territoriales".

De igual forma otras disposiciones que avalan la articulación de los proyectos y procesos de desarrollo se encuentran en las siguientes disposiciones:

- El Departamento Nacional de Planeación (DNP) en su calidad de Secretaría Técnica de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 1 de la Resolución 1022 de 2017, publica el proyecto de Acuerdo " Por medio del cual se establecen lineamientos para el uso de los recursos asignados mediante Resolución 2108 de 2018". Temas específicos: distribución de regalías, instituto colombiano del deporte, sistema general de regalías, proyectos del sistema general de regalías, transferencia de recursos públicos, sistemas de transferencia de recursos públicos, comisión rectora del sistema general de regalías, distribución de los recursos del sistema general de regalías, intervinientes en el sistema de monitoreo del sistema general de regalías, programa de inversión del sistema general de regalías. Diario oficial n°:50671 de julio 31 de 2018

- El Departamento Nacional de Planeación (DNP) en su calidad de Secretaría Técnica de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 1 de la Resolución 1022 de 2017, publica los proyectos de Acuerdo "Por medio del cual se modifica el Acuerdo 45 de 2017 mediante el cual se expidió el Acuerdo Único del Sistema General de Regalías " y "Por el cual se determina la compatibilidad de la proyección de recursos contenida en el presupuesto del Sistema General de Regalías del bienio 2017 – 2018, con el comportamiento del recaudo de regalías"

- "El Departamento Nacional de Planeación (DNP), en cumplimiento de lo previsto en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 y en el art. 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015, publica el proyecto de Decreto "Por el cual se modifica el Título 12 del Decreto 1082 de 2015, único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación, en lo relacionado con el funcionamiento del Consejo de Política Económica y Social (CONPES)" y el correspondiente soporte técnico del mismo, con el fin de que los ciudadanos o grupos de intereses participen en el proceso de producción normativa.

### Capítulo III: Enfoque de desarrollo económico del municipio de san José de Cúcuta

#### 3.1 Enfoque de desarrollo del departamento

Dentro del proceso es importante tener presente el contexto del departamento de Norte de Santander, y entender la complejidad del territorio. Norte de Santander es uno de los departamentos golpeados por la interacción del conflicto armado entre los diversos grupos de la insurgencia; tal es el caso que en la región del Catatumbo, donde con el paso de los años la presencia de los grupos armados han tenido control en el territorio, en enfrentamiento constante por la ruta del narcotráfico, recursos naturales, y el control del territorio, dentro de éstos se encuentran: FARC-EP, el ELN, el EPL y las AUC; tal como lo evidencia el documento “Catatumbo: Análisis de Conflictividades y Construcción de Paz” (PNUD 2015).

*“El aumento de los cultivos en veredas y corregimientos del municipio de Tibú propició el ingreso de los carteles de la droga, los que apoyaron y financiaron la incursión paramilitar y con ello la disputa a sangre y fuego por el control del territorio fronterizo para la siembra, producción y comercialización de sustancias sicotrópicas.*

*Según ha narrado Salvatore Mancuso, en la primera fase la estrategia paramilitar se orientó a quitarle el control a las FARC en el cobro de los impuestos a los cultivadores (gramaje) y a los narcotraficantes. Posteriormente, adquirieron la base y la pasta de coca que transportaban a La Caucana en Tarazá, Antioquia, para su procesamiento en los laboratorios de Ramiro Vanoy, excomandante del bloque minero de las Autodefensas Unidas de Colombia. Después establecieron laboratorios en zonas fronterizas en los que produjeron la cocaína que exportaban a Europa y a países desde la costa Caribe” (Programa de las Naciones Unidas - PNUD, 2015)*

Los enfrentamientos constantes en el territorio por parte de los actores del conflicto, han tenido como consecuencias palpables en el departamento, niveles elevados de desplazamiento,

desapariciones de líderes sociales y pobladores de la zona, pobreza, y masacres como la de La Gabarra (Tibú, 1999), Filo Gringo (El Tarra, 2000) y Tibú (1999), que, a su vez, han ocasionado una ruptura en el tejido social y en la confianza hacia el Estado.

De igual forma para entender el contexto del departamento, es relevante traer a colación la condición de frontera del departamento, con la república de Venezuela, situación que más allá de mantener una relación comercial, representa un flujo migratorio de particular consideración dada la crisis económica y social del país vecino. En el puente fronterizo simón bolívar<sup>4</sup>, presente en el área metropolitana de la ciudad de Cúcuta, se estima que el flujo de migrantes en promedio supera las 50.000 personas al día, quienes llegan con fines de abastecimiento en productos de consumo, y otros tantos, que pasan para llegar a otros países.

Según el CONPES de frontera:

*“En Norte de Santander donde se ha realizado un estudio más profundo de los cruces fronterizos, la Defensoría del Pueblo<sup>281</sup> ha identificado más de 160 pasos informales, la porosidad de la frontera dificulta los controles migratorios, esta situación se extiende a todo el límite fronterizo donde se encuentran seis puntos de control en migratorio en 2.219 kilómetros”.*

La situación anterior denota efectos negativos sobre el orden público de la capital del departamento, ciudad que alberga el mayor número de migrantes radicado, en parques, y andenes de la ciudad aumentando, la informalidad y los niveles de indigencia; situación que se evidencia cuando a finales del año 2017, más de 500 venezolanos se instalaron progresivamente en el polideportivo del barrio Sevilla, que empezó a denominarse “Hotel Caracas”. Situación que desato

---

<sup>4</sup> Según cifras de la Cancillería de Colombia. Recuperado del portal La Opinión de Cúcuta. 43% De inmigrantes en Cúcuta son venezolanos. Disponible en: <https://www.laopinion.com.co/cucuta/43-de-inmigrantes-en-cucuta-son-venezolanos-147249#OP>

entre los vecinos de la zona conflictos<sup>5</sup>. De igual forma, se ha manifestado el rechazo por el empleo d emano de obra de origen venezolano, que desplaza la colombina al ofrecer trabajo por menor precio al de los colombianos.

Sin dejar de vista, cabe anotar que Cúcuta es una de las ciudades con mayores tasas de desempleo en el país, destacándose para marzo del año 2018 una tasa de desempleo del 19,5 %.

Otro aspecto fundamental de coyuntura para entender las dinámicas del departamento, guardan relación con la firma del Acuerdo de Paz, entre el gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC. se decidió ubicar una de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (en adelante ZVTN) en el municipio de Tibú (vereda de Caño Indio) para concentrar a los excombatientes, situación que proporciona en el territorio condiciones de conflicto con los demás grupos armados, actores locales, campesinos y su relación con el gobierno, Cabe resaltar que esta Zona Veredal fue la última en definirse a nivel nacional, así que presentó grandes retrasos y dificultades.

Dado lo anterior es importante mostrar las secciones que en el departamento se adelantan que buscan alcanzar las metas orientadas a volver el departamento, una región fortalecida territorialmente, y con un orden de gobierno participativo que permita, satisfacer las necesidades de su población de la forma en que es pertinente y adecuada. Dentro de los actos adelantados en el departamento por la mejora continua, se han involucrado instituciones y herramientas como: la Gobernación, la Alcaldía de Cúcuta, la Cámara de Comercio de Cúcuta, la Comisión Regional de Competitividad, el Proyecto Fortalecimiento de la Estrategia Regional para la Gobernabilidad con

---

<sup>5</sup> Recuperado del portal web de la Revista Semana. Desalojo de venezolanos en el barrio Sevilla. Disponible en: ["https://www.semana.com/nacion/articulo/desalojo-de-venezolanos-en-el-barrio-sevilla-en-cucuta/554712](https://www.semana.com/nacion/articulo/desalojo-de-venezolanos-en-el-barrio-sevilla-en-cucuta/554712)

perspectiva de Participación- PET II de Gobernabilidad, el Plan Fronteras para la Prosperidad y el Departamento Nacional de Planeación.

Así como el Conpes 3739 que se establece como: *“Estrategia de Desarrollo Integral de la Región del Catatumbo, donde se plantean las acciones específicas que apuntan a: i) incrementar el crecimiento y la generación de empleo, ii) mejorar la igualdad de oportunidades y aportar a la reducción la pobreza, y iii) contribuir a la consolidación de la paz y al incremento de la seguridad. Las acciones transversales buscan contribuir a: i) la sostenibilidad ambiental y ii) el mejoramiento de las capacidades institucionales de la región”*.

Por lo que sugiere al gobierno departamental y a los actores de la región, colocar en la misma vía, los esfuerzos institucionales, concertados en actos coordinadas, y lideradas por la población civil, para ser ellos los evaluadores y promotores de los avances en el desarrollo económico y social del departamento. Es así como dentro del plan de desarrollo del departamento de Norte de Santander se establecen unos ejes estratégicos y las líneas de acción en pro de alcanzar las metas para el bienestar común de los Norte Santandereanos.

Es así como tiene sentido el plan de desarrollo de norte de Santander 2016 -2019 “Un norte productivo para todos”, buscando promover la competitividad de la región y poner en marcha las estrategias que buscan solventar las necesidades y problemáticas del departamento. Siendo así el plan de desarrollo sostiene su ejecución en tres pilares fundamentales guías para el desarrollo de proyectos estratégicos en el departamento. Estos pilares son:

- Productividad: El territorio de Norte de Santander es una región con muchos potenciales en los sectores económicos: Agropecuario, minero-energético, comercio, sin embargo nos encontramos rezagados frente a los indicadores regional y nacional, con una participación muy baja en el PIB Nacional, y ligado a ello unos niveles bajos de competitividad de los

sectores productivos, es por ello que todas las acciones e inversiones estarán enfocados a elevar la productividad del Departamento y mejorar la competitividad de la región.

- Inclusión Social: Los Nortesantandereanos somos una raza de mucha pujanza trabajadora y emprendedora, solo requiere de oportunidades que permitan promover todas sus potencialidades, especialmente de aquellos sectores excluidos y con niveles de vulnerabilidad social.
- Paz: Los Nortesantandereanos hemos sufrido los vejámenes de la violencia durante más de medio siglo, no solo la generada por los actores del conflicto, sino por la generada por la criminalidad y la descomposición social, ese hecho sumado al imperioso mandato entregado por el actual gobierno nacional nos impone también el compromiso de trabajar desde la región por hacer realidad el anhelo de la paz y la convivencia.

Estos pilares desde la coherencia con el plan de desarrollo nacional y el compromiso de éste con la agenda a 2030 para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible, se establecen 6 estrategias de desarrollo territorial y 5 ejes estratégicos que son la base para la ejecución de proyectos y consecución de metas en el presente gobierno departamental.

A continuación, se presenta en detalle cada uno de los componentes anteriormente mencionados, para descifrar así el enfoque o línea de desarrollo que el departamento ha decidido llevar a cabo en el periodo 2016 – 2019.

Tabla 2.  
Estrategias de desarrollo territorial

ESTRATEGIA	JUSTIFICACIÓN
<b>TERRITORIALIDAD</b>	Entendida como un elemento articulador del desarrollo local y subregional, que garantice un equilibrio entre todos los municipios del Departamento.
<b>AGENDA REGIONAL</b>	Mecanismo que prevé y facilita la la concertación y construcción de una ruta de desarrollo regional expresada en programas y proyectos de importancia estratégica que potencien las oportunidades para la productividad y la inclusión social.
<b>CIERRE DE BRECHAS</b>	Tendiendo presente los niveles de pobreza, el desempleo y el débil comportamiento de las variables macroeconómicas en el departamento, Este mecanismo de política pública nos permitirá a partir de la línea base de los indicadores sociales, proyectar metas que permita acercar los indicadores regionales y nacionales y disminuir las disparidades y desequilibrios en los territorios.
<b>GOBERNANZA</b>	Entendida como la acción constante y convocatoria de líderes sociales y los actores públicos del territorio, con el fin de generar sinergias y cooperación que permitan el desarrollo de un buen gobierno en todo el departamento

**CONOCIMIENTO**

A partir de la determinación de las capacidades y potencialidades de los habitantes del departamento, se establecen herramientas para la promoción y generación de nuevo conocimiento, para jalonar el desarrollo de la región con el apoyo de la academia y el capital social presente.

**VISIÓN PROSPECTIVA**

Construcción de un marco estratégico en el departamento, a partir de la evaluación de escenarios en el presente y proyección de metas futuras, y de esta forma contribuir al desarrollo regional.

---

La Tabla No. 2 explica las principales estrategias del desarrollo territorial  
Fuente: Elaboración Propia, a partir de Plan de Desarrollo Norte de Santander 2016-2019. (2016)

A partir de la estrategia anteriormente mencionada el gobierno departamental tiene como apuesta, los siguientes 5 ejes estratégicos que le permitirán contar con un escenario de productividad, inclusión, paz y reconciliación.

Tabla 3.  
*Ejes estratégicos*

<b>EJE ESTRATÉGICO</b>	<b>JUSTIFICACIÓN.</b>
<b>INFRAESTRUCTURA</b>	Entendida como aquella requerida para promover condiciones necesarias para que los sectores económicos y sociales puedan potenciar las capacidades y los recursos

---

---

**EDUCACIÓN**

existentes y posibiliten incrementar la productividad de los sectores económicos y el acceso a los servicios públicos básicos, genera mayores puestos de trabajo y mejorar las condiciones de vida de la población.

Es un potenciador de capacidades y generador de oportunidades a los grupos de población en mayor vulnerabilidad por eso nuestra apuesta por la productividad e inclusión social se soportará en la educación como columna vertebral para permitir no solo mas acceso a los diferentes niveles de educación, Preescolar, Básica, Media y Superior, sino dar garantía de un servicio con estándares de calidad y pertinente con las necesidades de la región.

**SERVICIOS SOCIALES**

El acceso a los servicios sociales básicos no es solo un compromiso social sino un mandato constitucional, como una garantía de equidad e inclusión social de todos aquellos que se encuentran en condición de vulnerabilidad social, por ello nuestra

---

---

gestión se orientará a garantizar el acceso a la vivienda digna, la recreación, cultura, salud, atención de población especial como los jóvenes, mujeres, discapacidad, adulto mayor e indígenas.

La competitividad es el mayor instrumento que tienen los sectores económicos de la región para lograr mayores niveles de productividad, por ello hemos identificado cuatro apuestas productivas: La

**PRODUCTIVIDAD Y  
COMPETITIVIDAD**

Agroindustria, la Minero Energética, las Manufacturas (calzado, confecciones) y la de Bienes y Servicios (salud, turismo, TIC) por lo que el reto es mejorar los indicadores que miden esta condición, allí será necesario aunar los esfuerzos desde los sectores público y privado, para fortalecer la institucionalidad representada en la Comisión Regional.

**CONVIVENCIA Y  
RECONCILIACIÓN**

La Paz y la convivencia son un anhelo de todos los Norte santandereanos, por ello el diseño, construcción y ejecución de una

---

---

política pública integral en estos temas son una tarea inaplazable, no solo por los actuales diálogos en La Habana (Cuba), sino como una apuesta regional de desarrollo, en donde la institucionalidad pública y la sociedad asuman su papel de constructores de condiciones de reconciliación y la generación de condiciones de desarrollo de aquellas poblaciones que han sido víctimas de la violencia.

---

La Tabla No. 3 muestra los ejes estratégicos incluidos en el Plan de Desarrollo del departamento.  
Fuente: Elaboración Propia, a partir de Plan de Desarrollo Norte de Santander 2016-2019. (2016)

En razón a lo anterior se determina el enfoque de desarrollo del departamento norte de Santander como una línea que intenta fortalecer y dinamizar el aspecto productivo, desde una apuesta competitiva que dinamice los diversos sectores de la economía como el calzado y la cerámica, junto con la agricultura, importantes para reducir los niveles de pobreza, desempleo, hambre y desigualdad económica y social presente en el departamento. Así mismo dentro del enfoque de desarrollo el gobierno departamental tiene vital importancia, el enfoque social establecido como la satisfacción de necesidades a la población urbana, rural, e indígena, así como el fomento del buen gobierno, justo y participativo.

En este sentido el plan de gobierno vigente establece la visión del departamento a 2019 como: *“Norte de Santander será un Departamento con mayor productividad, más competitividad, con más oportunidades para los sectores sociales que generen inclusión social y con una Paz en*

*construcción, bajo la definición de una agenda de desarrollo común y la generación de un pacto de los actores territoriales.*

*El departamento en su apuesta por el desarrollo socioeconómico, promoverá espacios de protección y atención integral para la primera infancia, infancia, adolescencia y juventud, a través del diseño e implementación de políticas públicas, de acciones de sensibilización, prevención de problemáticas sociales y promoción de la participación, de factores protectores en escenarios como el hogar, el colegio, el centro de salud y el espacio público, constituyéndose como un territorio corresponsable y comprometido con la garantía plena de derechos”.*

Esta visión se establece partiendo de que Norte de Santander es un Departamento fronterizo, de ciudades y municipios ordenados, con potencialidades a nivel natural y humano; contado con fuentes hídricas, suelos fértiles, bosques, y desarrollo agrícola y pecuario, articulado con el desarrollo nacional, así como la interacción en una región fronteriza, donde se concentran proyectos para promover la competitividad.

Así mismo, es importante aclarar que la población del departamento, cuenta, fortalece y promueve la educación integral, que establece la existencia de competencias, capacidades y actitudes para la convivencia en el marco social y laboral. Esto es por lo cual, en el departamento a pesar de los inconvenientes presentes en el paso del tiempo, la unidad familiar, la organización comunitaria, el compromiso ciudadano y el sentido de pertenencia, son la base de una región en paz con un gran tejido social, equitativo y con alto nivel de vida.

Tal como queda evidencia en el plan de desarrollo departamental la población de norte de Santander: *“Es una sociedad participante y comprometida en un proyecto político de desarrollo propio, que ha permitido la consolidación de un sistema de gobierno democrático y transparente,*

*que aplica el principio de la concertación, genera confianza y favorece la formación de líderes que trabajan con pulcritud y eficacia en bien del país, el departamento y sus municipios.*

*Es un Departamento estratégicamente posicionado y reconocido por el desarrollo de los encadenamientos productivos en lo minero, agropecuario, forestal, comercial y de servicios, que genera riqueza para el bienestar de su gente, a partir de un modelo de desarrollo endógeno sostenible”.*

El plan de desarrollo del municipio contempla 4 dimensiones claras para el alcance de los objetivos que conllevan a mejorar la calidad de vida y el bienestar percibido por su población. Enmarcados en la misión del plan de desarrollo: “El énfasis gubernamental será el bienestar de la gente, al que se llegará con la generación de escenarios de desarrollo sostenible a corto, mediano y largo plazo, con procesos productivos basado en la gestión innovadora, y el desarrollo de planes, programas, proyectos encaminados a disminuir las brechas presentes en las variables que miden tanto las competencias municipales como la parte institucional”. (Plan de desarrollo Municipal (2016-2019).

Las dimensiones guardan relación con el plan de desarrollo nacional departamental, los objetivos de desarrollo sostenible y el compromiso nacional de la construcción de paz; comprendiendo el compromiso de la administración municipal para los años 2016 a 2019, de mejorar los niveles de vida de Cúcuta, de la forma tal que se genere progreso en el ámbito laboral, cultural, educativo, empresarial, religioso; con la generación de oportunidades que permitan alcanzar capacidades d forma justa equitativa, incluyente y competitivo, para el total de la población de San José de Cúcuta.

Siendo estas dimensiones descritas de la siguiente forma:

Tabla 4.  
*Dimensiones del Plan de Desarrollo Municipal*

DIMENSIÓN	CONCEPTUALIZACIÓN
<b>SOCIAL</b>	<p>La dimensión social es quizá la de carácter más amplio, en el contexto del municipio de Cúcuta, pretende la reducción entre los grupos de la población. Se espera que esta dimensión logre garantizar los derechos de: salud, vivienda, y educación. Así como la inclusión de la población vulnerable en la satisfacción de los derechos fundamentales y la satisfacción de sus necesidades; promoción de espacios que permitan espacios para la cultura y la recreación. Dado que es la dimensión que involucra más sectores de análisis; requiere de la concentración de esfuerzos para reducir los niveles de desigualdad económica y pobreza; y aumentar la calidad de vida de los habitantes.</p>
<b>ECONÓMICA</b>	<p>La dimensión económica, pretende potenciar los sectores del municipio, teniendo como pilar el desarrollo del municipio de san José de Cúcuta como destino turístico del departamento, aprovechando su ubicación estratégica para promover el emprendimiento, la productividad, y la competitividad, aspectos que impulsan la generación de empleo. En este sentido la dimensión económica, está penada en los fines de integrar a Cúcuta como una ciudad inteligente, que despegue, En aras de conectividad, e innovación, que permite</p>

---

la promoción del Desarrollo, Empleo, Turismo, Agropecuario, transporte y los servicios públicos.

**INSTITUCIONAL** La dimensión está pensada para fortalecer y organizar el actuar interno de la administración municipal, para proporcionar el servicio eficiente y de atención en calidad a la ciudadanía. En esta dimensión se busca transformar la imagen de las instituciones en los aspectos de trasferencia y confianza, en el cumplimiento de las metas, competencias e indicadores.

**AMBIENTAL** Dado que el medio ambiente es una temática de corte transversal para generar desarrollo sostenible y sustentable en la comunidad; esta dimensión se enfoca en mejorar factores como la disponibilidad de espacio público, la calidad y cantidad de las áreas verdes, la disminución de la contaminación ambiental, la protección del recurso hídrico por medio de acciones que permitan un territorio sostenible y contribuyendo con la mitigación del cambio ambiental.

---

La Tabla No. 4 muestra las dimensiones claves incluidas en el Plan de Desarrollo del municipio.

Fuente: Elaboración Propia, a partir de Plan de Desarrollo del municipio de San José de Cúcuta 2016-2019. (2016)

Dentro de las dimensiones planteadas, en el plan de desarrollo territorial para el municipio de San José de Cúcuta están compuestas por sectores que permiten plantear indicadores precisos de medida; los sectores son un reflejo de las competencias que se le otorgan al municipio en la ley 15 de 2001. (Plan de ordenamiento territorial 2016- 2019). En este orden de ideas, la dimensión social es la que contiene el mayor número de sectores, estando compuesta por 6 sectores; la dimensión económica se compone de 3 sectores, la dimensión institucional se compone de 7 sectores, y

finalmente la dimensión medioambiental se compone de 2 sectores. Tal como se evidencia en la siguiente tabla.

Tabla 5.  
*Planes que abarcan las dimensiones del Plan de Desarrollo Municipal.*

<b>PLAN</b>	<b>DIMENSIÓN</b>	<b>SECTOR</b>
<b>Construcción de Paz</b>	Social	Educación, salud, agua potable y saneamiento básico, deporte y recreación, cultura, vivienda, atención a grupos vulnerables – promoción social
<b>Objetivos de Desarrollo Sostenible</b>	Económica	Promoción del desarrollo – empleo turismo, agropecuario, transporte, servicios públicos diferentes a alcantarillado y acueducto.
<b>Plan nacional de desarrollo.</b>	Institucional	Centros de reclusión, equipamiento desarrollo comunitario, fortalecimiento institucional, justicia y seguridad
<b>Plan departamental de desarrollo</b>	Ambiental	Prevención y atención de desastres.

La Tabla No. 5 muestra los diversos planes que complementan el desarrollo de las dimensiones del plan de desarrollo del municipio.

Fuente: Elaboración Propia, a partir de Plan de Desarrollo del municipio de San José de Cúcuta 2016-2019. (2016)

En el contexto anteriormente descrito se evidencia que, el municipio presenta articulaciones de tipo integral en los procesos de desarrollo; la actual administración Pensando en la construcción de ciudad propuesta en el programa de gobierno, el eslogan promovido en el plan de desarrollo es: “SI SE PUEDE PROGRESAR”, consigna que se tiene presente en el marco de los programas, proyectos y Mega obras orientadas a transformar y consolidar a Cúcuta como un municipio sostenible y sustentable.

En la tabla a continuación se mencionan algunos de los proyectos estratégicos planteados para alcanzar las metas de progresos social para Cúcuta, estos proyectos son financiados con recursos propios, cofinanciados, créditos y recursos de concesión.

Tabla 6.  
*Principales Proyectos estratégicos.*

<b>PROYECTOS ESTRATÉGICOS</b>
Centro ferial
Transporte masivo.
Acueducto Metropolitano
Programa diamante caribe y Santanderes (FINDETER)
Semaforización, Fiscalización y demás servicios de Tránsito.
Plan de movilidad y parqueadero
Jardín botánico
Mínimo Vital de Agua
Acueducto metropolitano
Termina de transporte
Parque Colombia (Cerro Tasajero)

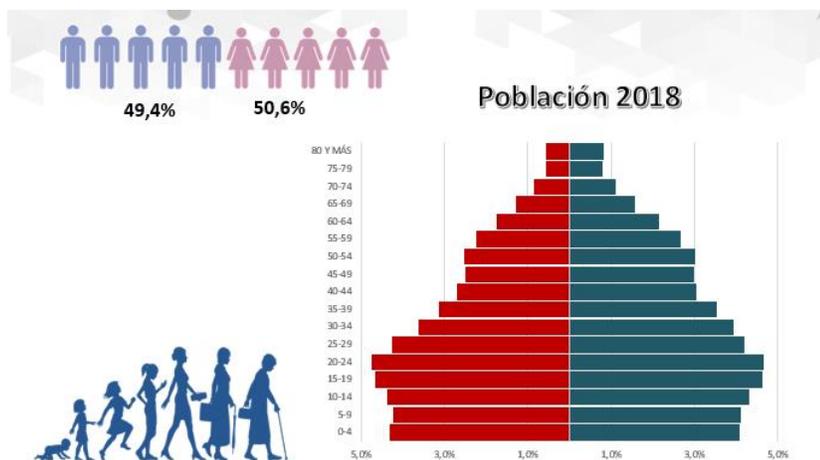
---

## Parque Cristo Rey, y Cerro de las cruces

---

La Tabla No. 6 muestra los principales proyectos estratégicos, plasmados en el Plan de Desarrollo Municipal  
 Fuente: Elaboración Propia, a partir de Plan de Desarrollo del municipio de San José de Cúcuta 2016-2019. (2016)

Este tipo de proyectos se estructuran en parte a los indicadores del municipio y el contexto de éste en el departamento, sobre aspectos de población, desigualdad monetaria y pobreza: A continuación, se presentan las cifras más actualizadas con respecto a los mencionados indicadores, se hace énfasis en la ciudad de Cúcuta, que es la capital del departamento y es en la que cierta medida impulsa el crecimiento y desarrollo de esta región del país. Es importante mencionar que el Gobierno Nacional mediante diferentes planes, redirecciona los recursos para ayudar a esta región, la cual por ser fronteriza tiene gran influencia en la economía nacional.



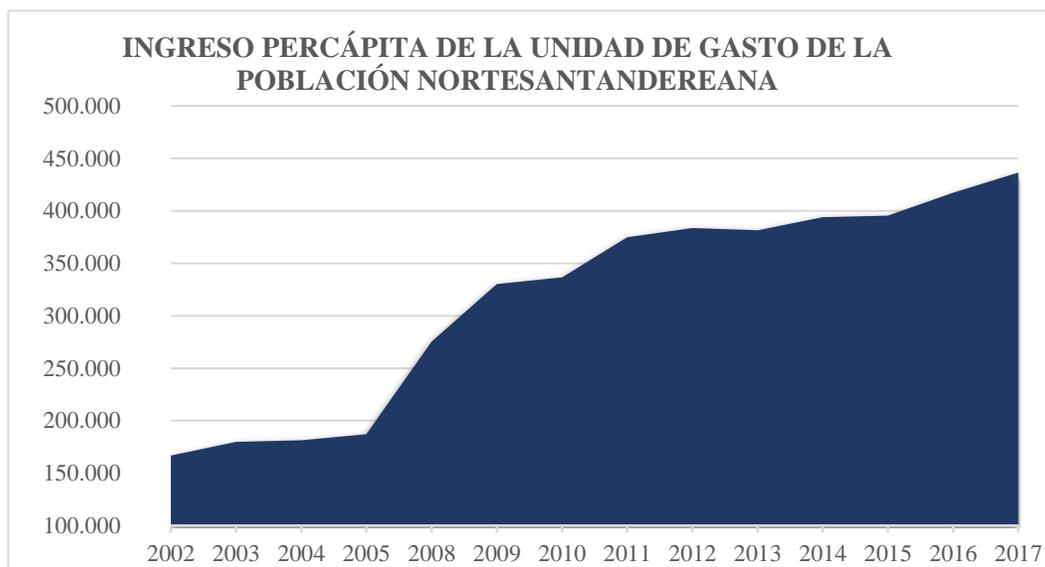
*Figura 2.* Población Total Ciudad de Cúcuta 2018

Fuente: DANE- Proyecciones Poblacionales (2018)



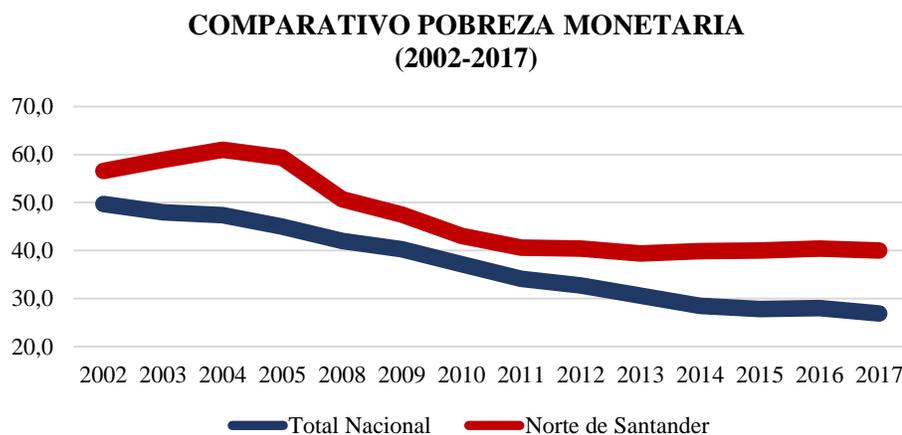
*Figura 3. Indicadores de Pobreza y Desigualdad (2010-2017)*

Fuente: DANE- Proyecciones Poblacionales (2018)



*Figura 4. Ingreso per cápita de la unidad de gasto de la población Nortesantandereana*

Fuente: DANE- Proyecciones Poblacionales (2018)



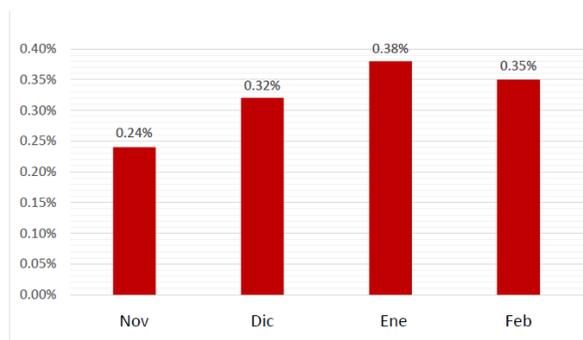
*Figura 5. Comparativo Pobreza Monetaria (2002-2017)*

Fuente: DANE- Proyecciones Poblacionales (2018)

Se puede entender que desde los enfoques del departamento, Cúcuta como cabecera, ha aplicado en el paso del tiempo estrategias, que se ven reflejadas en la disminución de los indicadores mencionados anteriormente; dentro de las estrategias de desarrollo municipal propende por una estructura completa que permita avanzar en las metas de disminución de la pobreza, aumento de niveles educativos y de un progreso general de la comunidad cucuteña, no obstante, la población continua en ascenso y eso sumado a los flujos migratorios agudiza la posible crisis humanitaria que se presenta en la región.

Entonces el enfoque de desarrollo que manifiesta y sostiene el municipio de san José de Cúcuta desde el análisis de las estrategias enmarcadas en el actual plan de desarrollo municipal y respondiendo a los indicadores de la presente anualidad, se inclina por un desarrollo sostenible y sustentable, donde la ciudad sea líder en la región. Entendiéndose pues por desarrollo sustentable: como le desarrollo que permite y tiene en cuenta la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes en el entorno, que respete y cuide el medio ambiente, y a su vez que el desarrollo no impida la satisfacción de necesidades de las generaciones futuras del territorio y del planeta (Gutiérrez Garza, 2007).

De igual forma, el enfoque de desarrollo del municipio contempla el enfoque de desarrollo económico local, y dentro de este los sistemas productivos locales, para jalonar como cabecera el desarrollo del departamento, es así como el IPC para el primer trimestre de 2018 de Cúcuta fue:



*Figura 6.* IPC-Cúcuta Primer trimestre de 2018

Fuente: Data-Cúcuta (2018)

Según informó la Cámara de Comercio de Cúcuta en el Área Metropolitana de Cúcuta el IPC fue de 0,32% el cual aumento 0,59 puntos porcentuales con relación al mes de noviembre del 2016. Salud y alimentos en Cúcuta fueron los bienes y servicios que mostraron un alza en los precios durante el mes de análisis, ahora al comparar estas cifras con el reporte del 2016 se observa que alimentos fue el rubro con mayor incremento. El Índice de Precios al Consumidor (IPC) acumulado para Cúcuta y su Área Metropolitana fue de 2,62%, lo cual la ubica como la séptima ciudad con menor costo de vida, mientras que Cali, Bogotá y Manizales son las ciudades con mayor costo de vida. (Data-Cúcuta, 2018).

De forma articulada instituciones como la cámara de comercio de Cúcuta, se plantean retos y estrategias para consolidar la base empresarial del municipio; de los cuales para el año 2018, la cámara de comercio de Cúcuta se planteó cinco retos para trabajar por el desarrollo económico del municipio; estos son:



*Figura 7.* Retos del Desarrollo em Cúcuta

Fuente: Cámara de Comercio de Cúcuta (2017)

**Capítulo IV: Componentes que permiten el Diseño de una Política Pública, como herramienta para fomentar el Desarrollo Económico Local en San José De Cúcuta.**

Desde el plan de desarrollo nacional, se busca dar cumplimiento con los objetivos del milenio en los diferentes departamentos incluido Norte de Santander y basados en los pilares de paz, equidad y educación, el Gobierno Nacional muestra en cifras los planes de regionalización de inversión tanto por Región como por Departamento y los cuales se desarrollan en el Plan Plurianual de Inversión (PPI) y el Plan Operativo Anual de Inversión (POAI) 2016, los cuales tienen un margen de ejecución superior a un año, y cuyos resultados se esperan reportar entre 2018 y 2019. (DNP, 2016). (Ver Tabla No.7)

Tabla 7.  
Regionalización Indicativa PPI - POAI 2016 (Millones de Pesos)

CONCEPTO	PPI (2016)	POAI (2016)
CENTRO ORIENTE	8.451.605	9.479.896
<i>Norte de Santander</i>	<i>1.090.502</i>	<i>1.026.553</i>
CARIBE	7.280.055	8.847.038
PACIFICO	5.710.337	6.129.744
EJE CAFETERO	4.207.420	4.664.109
CENTRO SUR	2.754.540	2.886.293
LLANO	1.856.416	1.896.201
REGIONALIZADO	30.260.374	33.903.282
POR REGIONALIZAR	-	1.269.474
NO REGIONALIZABLE	7.442.560	5.431.071
<b>TOTAL</b>	<b>37.702.935</b>	<b>40.603.827</b>

La Tabla No. 7 muestra la regionalización establecida para la ejecución del PPI y POAI en el año 2016  
Fuente: Elaboración Propia, a partir de Criterios de Regionalización de Proyectos de Inversión Nacional. (2016)

Con respecto a los departamentos de la región Centro-Oriente a la cual pertenece Norte de Santander, los proyectos de inversión van encaminados hacia:

- Movilidad social.
- Seguridad, justicia y democracia para la construcción de la Paz.
- Competitividad e infraestructura estratégicas.
- Buen gobierno.
- Transformación del campo.
- Crecimiento verde.

Debe resaltarse que estos aspectos hacen parte de la estrategia regional "Conectividad para la integración y el desarrollo productivo sostenible de la región Centro-Oriente" la cual es considerada de corte transversal y por esta razón facilita el proceso de disminución tanto de pobreza como de hambre.

#### **4.1 El departamento de Norte de Santander y los planes de inversión**

De acuerdo a lo presentado anteriormente, el departamento de Norte de Santander en acompañamiento continuo con el Gobierno Nacional, quien hace presencia a través de las diferentes entidades, cuenta con un presupuesto cercano a los \$1.026.553 millones. (DNP, 2016). Dichos recursos van enfocados en los sectores:

- Inclusión social y reconciliación: los cuales van en busca del mejoramiento de las condiciones laborales para las víctimas del conflicto armado y subsidios, esto a fin de disminuir con los indicadores de pobreza.
- Salud y protección social: enfocados en una mejor prestación de los servicios médicos, a fin de combatir los problemas de desnutrición, al igual que la protección social, que busca garantizar el acceso a servicio de alimentación para las personas de escasos recursos entre otros.
- Hacienda: promover mejor recaudo de impuestos y estrategias para el mejoramiento de las cifras del departamento.
- Trabajo y transporte: a fin de mejorar la malla vial del departamento, lo que facilite su interconexión con el resto del país y por ende mejora el trabajo.

**Gráfica 1** Distribución de recursos en el departamento de Norte de Santander



*Figura 8.* Distribución de recursos en el departamento de Norte de Santander

Fuente: Criterios de Regionalización de Proyectos de Inversión Nacional.

Los índices de competitividad se han convertido en un referente generalmente para la evaluación de la posición relativa de los países, departamentos, ciudades o región el cual se mide en materia de educación, instituciones, sofisticación y diversión, eficiencia de los mercados, infraestructura, innovación y dinámica empresarial, tamaño de los mercados, educación básica y media, salud, sostenibilidad ambiental y otros factores los cuales tratan de tomar medidas para mejorar los índices de cada región; actualmente Colombia ocupa el puesto 60 según (World Economic Forum, 2018), entre 140 países, infirme en el cual se presentó una edición renovada con estructura de indicadores distintos a los usados en años anteriores esto por “La necesidad de actualizar el Índice de Competitividad se puso de manifiesto por la combinación de los efectos persistentes de la gran recesión del año 2008 y el ritmo creciente de la Cuarta Revolución Industrial (4IR) que está produciendo, entre otros efectos, una aceleración del ciclo de innovación y haciendo

que los modelos de negocio se convierten en obsoletos a un ritmo más rápido”, explica (World Economic Forum, 2018).

El índice de competitividad global 4.0 mide la competitividad de 140 economías alrededor del 90% del PIB mundial, el cual consta de 12 pilares los cuales se consideran impulsores de la productividad: Instituciones; Infraestructura; Adopción de TIC; Estabilidad macroeconómica; Salud (Esperanza de vida); Educación y habilidades; Mercado de productos; Mercado de trabajo; Sistema financiero; Tamaño de mercado; Dinamismo de negocios y Capacidad de innovación; según (World Economic Forum, 2018) para los próximos años crecerán en importancia el capital humano, la agilidad, la resiliencia y la innovación como elementos clave para incrementar la productividad y elevar la competitividad, que a su vez es clave para mejorar los niveles de vida y generar los recursos necesarios para alcanzar objetivos sociales. Resalta también la existencia de un nexo causal entre la productividad y el crecimiento a largo plazo.

Rank	Economy	Diff. from 2017*		Rank	Score	Rank	Economy	Diff. from 2017*		Rank	Score	Rank	Economy	Diff. from 2017*	
		Score <sup>1</sup>	Rank					Score <sup>1</sup>	Rank					Score <sup>1</sup>	Rank
1	United States	85.6	—	+0.8	48	Hungary	64.3	—	+0.9	86	Paraguay	53.4	+1	+0.5	
2	Singapore	83.5	—	+0.5	49	Mauritius	63.7	—	+0.8	87	Guatemala	53.4	-5	-0.1	
3	Germany	82.8	—	+0.2	50	Bahrain	63.6	-4	-0.2	88	Kyrgyz Republic	53.0	+3	+1.1	
4	Switzerland	82.6	—	+0.2	51	Bulgaria	63.6	—	+1.2	89	El Salvador	52.8	—	+0.4	
5	Japan	82.5	+3	+0.9	52	Romania	63.5	—	+1.3	90	Mongolia	52.7	-4	-0.2	
6	Netherlands	82.4	-1	+0.2	53	Uruguay	62.7	-3	—	91	Namibia	52.7	-1	+0.3	
7	Hong Kong SAR	82.3	—	+0.3	54	Kuwait	62.1	+2	+0.5	92	Honduras	52.5	+2	+1.2	
8	United Kingdom	82.0	-2	-0.1	55	Costa Rica	62.1	-1	+0.4	93	Tajikistan	52.2	-5	-0.6	
9	Sweden	81.7	—	+0.1	56	Philippines	62.1	+12	+2.3	94	Bangladesh	52.1	-1	+0.7	
10	Denmark	80.6	+1	+0.7	57	Onesca	62.1	-4	+0.3	95	Nicaragua	51.5	-3	—	
11	Finland	80.3	+1	+0.5	58	India	62.0	+5	+1.2	96	Bolivia	51.4	n/a	n/a	
12	Canada	79.9	-2	-0.1	59	Kazakhstan	61.8	—	+0.7	97	Ohana	51.3	-2	+1.4	
13	Taiwan, China	79.3	—	+0.1	60	Colombia	61.6	-3	+0.1	98	Pakistan	51.1	-1	+1.3	
14	Australia	78.9	+1	+0.7	61	Turkey	61.6	-3	+0.2	99	Rwanda	50.9	-1	+1.3	
15	Korea, Rep.	78.8	+2	+0.8	62	Brunei Darussalam	61.4	+2	+1	100	Nepal	50.8	-1	+1.3	
16	Norway	78.2	-2	-0.8	63	Peru	61.3	-3	+0.2	101	Cambodia	50.2	-1	+0.8	
17	France	78.0	+1	+0.6	64	Panama	61.0	-9	-0.6	102	Cape Verde	50.2	-6	+0.4	
18	New Zealand	77.5	-2	-0.6	65	Serbia	60.9	+5	+1.7	103	Lao PDR	49.3	-2	+0.7	
19	Luxembourg	76.6	+3	+0.6	66	Georgia	60.9	+1	+1.0	104	Senegal	49.0	-2	+0.6	
20	Israel	76.6	—	+0.4	67	South Africa	60.8	-5	-0.1	105	Côte d'Ivoire	47.6	n/a	n/a	
21	Belgium	76.6	-2	—	68	Croatia	60.1	-2	—	106	Nigeria	47.5	-3	-0.5	
22	Austria	76.3	-1	+0.2	69	Azerbaijan	60.0	-4	-0.2	107	Tanzania	47.2	-2	+0.8	
23	Ireland	75.7	—	-0.3	70	Armenia	59.9	+2	+1.0	108	Uganda	46.8	-4	-0.2	
24	Iceland	74.5	—	-0.1	71	Montenegro	59.6	+2	+1.4	109	Zambia	46.1	-3	+0.6	
25	Malaysia	74.4	+1	+1.1	72	Brazil	59.5	-3	-0.2	110	Gambia, The	45.5	—	+0.8	
26	Spain	74.2	-1	+0.4	73	Jordan	59.3	-2	+0.1	111	Eswatini	45.3	-4	+0.2	
27	United Arab Emirates	73.4	—	+1.1	74	Seychelles	58.5	+10	+3.3	112	Cameroon	45.1	-3	+0.2	
28	China	72.6	—	+0.9	75	Morocco	58.5	+2	+0.8	113	Ethiopia	44.5	-2	+0.6	
29	Czech Republic	71.2	—	+0.3	76	Albania	58.1	+4	+0.8	114	Berlin	44.4	-1	+0.8	
30	Qatar	71.0	+2	+0.8	77	Viet Nam	58.1	-3	+0.1	115	Burkina Faso	43.9	n/a	n/a	
31	Italy	70.8	—	+0.3	78	Trinidad and Tobago	57.9	-2	+0.1	116	Mali	43.6	-4	-0.1	
32	Estonia	70.8	-2	—	79	Jamaica	57.9	-1	+0.5	117	Guinea	43.2	-3	+0.3	
33	Chile	70.3	+1	+0.9	80	Lebanon	57.7	-5	-0.1	118	Venezuela	43.2	-10	-1.9	
34	Portugal	70.2	-1	+0.5	81	Argentina	57.5	-2	+0.1	119	Zimbabwe	42.6	-4	+0.6	
35	Slovenia	69.6	—	+1.1	82	Dominican Republic	57.4	—	+1.8	120	Malawi	42.4	—	+1.8	
36	Malta	68.8	—	+0.3	83	Ukraine	57.0	+6	+3.1	121	Lesotho	42.3	-4	+0.9	
37	Poland	68.2	—	+0.2	84	Macedonia, FYR	56.6	n/a	n/a	122	Mauritania	40.8	-3	+0.1	
38	Thailand	67.5	+2	+1.3	85	Sri Lanka	56.0	-4	-0.4	123	Liberia	40.5	-2	+0.6	
39	Saudi Arabia	67.5	+2	+1.8	86	Ecuador	55.8	-3	+0.4	124	Mozambique	39.8	-8	-2.1	
40	Lithuania	67.1	-2	+0.7	87	Tunisia	55.6	-1	+1	125	Sierra Leone	38.8	-3	+0.1	
41	Slovak Republic	66.8	-2	+0.6	88	Moldova	55.5	-1	+0.9	126	Congo, Democratic Rep.	38.2	-8	-2.6	
42	Latvia	66.2	—	+1.4	89	Iran, Islamic Rep.	54.9	-1	+0.4	127	Burundi	37.5	-4	-1.0	
43	Russian Federation	65.6	+2	+1.7	90	Botswana	54.5	-5	-0.5	128	Angola	37.1	n/a	n/a	
44	Cyprus	65.6	-1	+0.9	91	Bosnia and Herzegovina	54.2	-1	+0.3	129	Haiti	36.5	-5	+0.7	
45	Indonesia	64.9	+2	+1.4	92	Algeria	53.8	—	+0.3	130	Yemen	36.4	-4	+0.9	
46	Mexico	64.6	-2	+0.5	93	Kenya	53.7	—	+0.4	131	Chad	35.5	-6	—	
47	Oman	64.4	+14	+3.4	94	Egypt	53.6	—	+0.4						

● East Asia and the Pacific   
 ● Eurasia   
 ● Europe and North America   
 ● Latin America and the Caribbean   
 ● Middle East and North Africa   
 ● South Asia   
 ● Sub-Saharan Africa

Figura 9. Clasificaciones índices de competitividad global 4.0 2018  
Fuente: The Global Competitive (2018)

Según el reporte Estados Unidos aparece como el país más próximo a lograr los mayores estándares de competitividad, particularmente se destaca en el pilar del dinamismo empresarial, siendo este uno de los países con mayor cultura emprendedora, mercado laboral y dinamismo de su sistema financiero.

Singapur, Alemania, Suiza y Japón se encuentran en las posiciones 2 al 5 seguidos de Holanda, Hong Kong, Reino Unido y Dinamarca que ocupa la décima posición. Singapur, Japón y Hong Kong cuentan con infraestructura y conectividad física y digital de categoría mundial, estabilidad macroeconómica, capital humano y unos sistemas financieros altamente perfeccionados y desarrollados.

Mientras que para Latinoamérica como se muestra en la ilustración sus niveles de competitividad siguen siendo débiles y se ve altamente amenazado por factores como los son las repercusiones de la crisis económica y humanitaria del vecino país Venezuela, la incertidumbre acerca de un mayor riesgo de proteccionismo comercial por parte de Estados Unidos, catástrofes naturales y la incertidumbre política que genera las elecciones en las grandes economías de la región.

Colombia se ubica en la posición 60 a nivel global y 5to a nivel de Latinoamérica detrás de Chile (33), México (46), Uruguay (53) y Costa Rica (55). Según (World Economic Forum, 2018), uno de los resultados más preocupantes es la relativa debilidad generalizada en el dominio de procesos de innovación, desde su generación de ideas hasta la finalización y comercialización de los productos, los cuales están encabezados por países como Alemania, Estados Unidos y Suiza.

Colombia no ha progresado en los rankings globales lo cual implica que el país no ha progresado en la posición relativa en América Latina como lo explica (Consejo Privado de Competitividad, 2018), al mismo tiempo que los demás países de América Latina continúan su

avance, Colombia retrocede, de esta forma Colombia solamente ha podido aumentar una posición en los últimos diez años, como se muestra en la siguiente ilustración.

2007-2008		2018-2019	
1	Chile	1	Chile
2	México	2	México
3	Panamá	3	Uruguay
4	Costa Rica	4	Costa Rica
5	El Salvador	5	Colombia
6	Colombia	6	Perú
7	Brasil	7	Panamá
8	Uruguay	8	Brasil
9	Argentina	9	Argentina
10	Perú	10	República Dominicana

*Figura 10.* Evolución de Colombia y otros países de América Latina en el IGC del WEF  
Fuente: Informe de Competitividad 2018-2019 (2018)

#### 4.1.1 Índice de Competitividad Departamental Norte de Santander

El índice de competitividad departamental (IDC), evalúa la competitividad territorial respecto a 10 pilares los cuales se agrupan en tres factores: condiciones básicas, eficiencia y satisfacción e innovación.



*Figura 11.* Estructura del Índice Departamental de Competitividad  
Fuente: Consejo Privado de Competitividad & CEPEC-Universidad del Rosario

ETAPA 1	ETAPA 2	ETAPA 3	ETAPA 4
Caquetá	Arauca	Caldas	Antioquia
Chocó	Cesar	Cauca	Atlántico
Córdoba	Casanare	Huila	Bogotá, D.C.
Nariño	La Guajira	Magdalena	Bolívar
Sucre	Meta	Norte de Santander	Boyacá
	Putumayo	Quindío	Cundinamarca
		Risaralda	Santander
		Tolima	Valle del Cauca

*Figura 12.* Clasificación Departamental según IDC  
Fuente: Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario

En la ilustración se puede notar que el departamento de norte de Santander se encuentra en la etapa de desarrollo # 3 lo cual significa que los departamentos con PIB per cápita más alto y su aparato productivo es más sofisticado tiene una etapa de desarrollo #4, como se observa Norte de

Santander pertenece a la etapa de desarrollo #3 en la cual se ha mantenido los últimos tres años, con un desarrollo económico medio.

La política pública según Jiménez 2007: no es más que: “la orientación general que define el marco de actuación de los poderes públicos en la sociedad, sobre un determinado asunto” (Jiménez, 2007, citado por Benítez y Chaparro 2008). Entonces la política pública se materializa, en el actuar de objetivos establecidos de forma democrática con la participación del sector privado, la comunidad y el sector público. (Parada, 2002). En este sentido, partiendo de las dimensiones establecidas por el plan de desarrollo del municipio de san José de Cúcuta y los desde la perspectiva de los planes de inversión del departamento, vale la pena revisar los siguientes factores en la coordinación del enfoque de desarrollo nacional, departamental y municipal.

#### **4.2 Factor Vivienda y servicios públicos y saneamiento básico.**

Estos factores son importantes en la consolidación del desarrollo, y la formulación de políticas públicas, a la hora de pensar en el bienestar de la población, dado que de forma subjetiva los anhelos de las familias y personas son el acceso a vivienda propia, calidad del hábitat y el acceso de servicios públicos y saneamiento básico de forma tal que les permita satisfacer necesidades primarias y dignificar su ser. Sin embargo, en el país, así como en el municipio el acceso a estos factores es limitado, presentado brechas en la cobertura de vivienda y en las adecuaciones de las ya existentes.

Es así como en la siguiente relación se establecen los programas y subprogramas planteados desde la iniciativa pública a nivel nacional, departamental y municipal, en respuesta al diagnóstico elaborado para estos factores.

Tabla 8.  
Programas y subprogramas de vivienda.

<b>PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL SAN JOSÉ DE CÚCUTA</b>	
<b>PROGRAMA</b>	<b>SUBPROGRAMA</b>
Vivienda	Si se pueden mejorar las condiciones del hábitat Barrios legales para progresar.
<b>PLAN DE DESARROLLO NORTE DE SANTANDER</b>	
<b>PROGRAMA</b>	<b>SUBPROGRAMA</b>
Vivienda digna y amoblamiento	Construcción de vivienda nueva rural y urbana Mejoramiento de vivienda rural y urbana Acompañamiento y asesoría a los actores del sector vivienda
Titulación de predios	Tierra mía
<b>PLAN NACIONAL DE DESARROLLO NACIONAL</b>	
<b>LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS</b>	<b>ACCIONES ESTRATÉGICAS</b>
Mejorar las condiciones de habitabilidad de la población	Reducir el déficit habitacional cuantitativo urbano asociado con el IPM Reducir el déficit habitacional cualitativo urbano

---

Oferta y demanda de vivienda	<p>Reducir el déficit habitacional cuantitativo urbano asociado al IPM</p> <p>Mejorar las condiciones de habitabilidad y el acceso a servicios públicos de la población rural</p>
------------------------------	---

---

La Tabla No. 8 describe los programas y subprogramas de vivienda incluidos en los Planes de Desarrollo  
Fuente: Elaboración Propia, a partir de los Planes de Desarrollo Municipal, Departamental y Nacional.

A nivel nacional se evidencia que los programas se dirigen a la construcción de viviendas nuevas, 800.000 para el sector urbano y 75.000 para el sector rural; viviendas que tendrán lugar en apoyo de cajas de compensación familiar, organizaciones que promuevan la vivienda de interés social como FONVIVIENDA, entre otros. (Plan Nacional de Desarrollo; 2014-2018).

Dentro de los márgenes de coherencia nacional, el plan de desarrollo del departamento de Norte de Santander se suma con la meta de construcción de 2.000 viviendas nuevas tanto rurales como urbanas, con la premisa de favorecer a los sectores más pobres del departamento. Así mismo en el municipio de san José de Cúcuta, tiene el programa de vivienda, apoyado en los subprogramas Si se Pueden Mejorar las Condiciones del Hábitat y Barrios Legales para Progresar, donde con el primero se tiene como meta, adquirir un nuevo predio para la construcción de viviendas nuevas urbanas, así como el mejoramiento de 600 viviendas en el sector urbano, así como la construcción de 95 viviendas de tipo rural.

En lo descrito anteriormente, es evidente la intensión del ente gubernamental por la adquisición y mejora de las viviendas de la población, en específico de los cucuteños.

Ahora bien, teniendo presente los servicios públicos y de saneamiento básico la política pública en el país está orientada a medidas de calidad, cobertura y prestación de los servicios

primordiales: saneamiento básico, agua potable, y electricidad. en la prestación del respectivo servicio.

Tabla 9.  
*Servicios públicos.*

<b>PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL SAN JOSÉ DE CÚCUTA</b>	
<b>PROGRAMA</b>	<b>SUBPROGRAMA</b>
Servicios Públicos diferentes al Alcantarillado y Agua Potable	Sí se puede progresar en el campo con electrificación
	Alumbrado Público
	Cúcuta progresa con la correcta disposición de escombros
Agua Potable y Saneamiento Básico	Agua y saneamiento Básico de calidad para Progresar
<b>PLAN DE DESARROLLO NORTE DE SANTANDER</b>	
<b>PROGRAMA</b>	<b>SUBPROGRAMA</b>
Agua Potable para el Campo y las Comunidades Indígenas	Estudios, diseños, optimización y/o construcción de sistemas de acueducto convencionales y/o alternativos en el sector rural y en comunidades indígenas
	Estudios, diseños, optimización y/o construcción de sistemas de acueducto urbanos

	Seguimiento y mejoramiento de los índices de calidad del agua
	Apoyo para la implementación del plan de aseguramiento de la prestación de servicios
Empresas Fortalecidas Servicio de Calidad	Estructuración de procesos de transformación empresarial
	Fortalecimiento empresarial para el sector rural y comunidades indígenas
	Gestión social del Sector de APSB
	Apoyo para el cumplimiento normativo del sector de APSB (SUI, PUEAA, PGIRS, etc.)
Mejor Unidos	Estructuración e implementación de esquemas regionales para la prestación de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo
Saneamiento Básico para Todos	Estudios, diseños, optimización y/o construcción de sistemas de alcantarillado
	Apoyo para la implementación de los PGIRS
Al Cuidado de las Fuentes	Actualización e Implementación del Plan Ambiental del PAP – PDA

	Estudios, diseños y construcción de reservorios para almacenamiento de agua para riego y/o consumo humano
	Electrificación rural
Luz para el Campo Productivo	Alumbrado público en la red vial del Departamento
	Electrificación a través de nuevas tecnologías para viviendas dispersas y comunidades Indígenas

### PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS	ACCIONES ESTRATÉGICAS
Acceso a Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB)	Fortalecer los procesos de planeación e información sectorial y la gestión financiera y de proyectos
	Fomentar la estructuración e implementación de esquemas de prestaciones sostenibles

La Tabla No. 9 describe los programas y subprogramas de servicios públicos incluidos en los Planes de Desarrollo Fuente: Elaboración Propia, a partir de los Planes de Desarrollo Municipal, Departamental y Nacional.

Para el gobierno nacional la cobertura de agua potable y el saneamiento básico se enmarca en la estrategia Acceso a Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB), campaña que va acompañada de un soporte medioambiental sostenible. En términos de electricidad, el plan de

desarrollo nacional promueve la estrategia “Energía Eléctrica” donde se espera que 173.469 habitantes accedan al servicio de electricidad.

Por su parte el departamento, mantiene programa de cobertura de agua potable y saneamiento básico para las comunidades indígenas, el sector rural y el urbano, contemplando la construcción y optimización de los sistemas de acueducto, alcantarillado y planes de residuos sólidos; junto con las empresas prestadoras de servicios realizara aseguramiento, aseguramiento, transformación, y aplicación de un esquema del servicio de saneamiento básico y agua potable.

En cuanto para el tema de la electricidad, el departamento promueve la electricidad como motor de la economía del mismo, promueve la iniciativa “Luz para el Campo” donde se espera que aumentar el número de vivienda rurales con electricidad a 6.500.

Desde estas perspectivas a nivel del municipio, san José de Cúcuta se ha enmarcado en los subprogramas: Sí se puede progresar en el campo con electrificación, Alumbrado Público, Cúcuta progresa con la correcta disposición de escombros, y Agua y saneamiento Básico de calidad para Progresar.

### **4.3 Sector Económico**

En la economía se comprende desde el marco productivo, hasta términos amplios como el desarrollo, es por ello que desde la política del gobierno nacional se presenta como ejes que componen el sector económico las dimensiones de infraestructura vial, el turismo y lo agropecuario.

### **4.4 Agropecuario**

Dentro de los ejes de política, están 3 ejes en el ámbito nacional que lideran los planes tanto a nivel departamental como de los municipios, estos tienen que ver con la inclusión productiva, competitividad, y el ordenamiento del sector rural.

Tabla 10.  
Sector agropecuario.

<b>PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL SAN JOSÉ DE CÚCUTA</b>	
<b>PROGRAMA</b>	<b>SUBPROGRAMA</b>
	El Sector Agropecuario Progresando
Agropecuario	Infraestructura para la producción
<b>PLAN DE DESARROLLO NORTE DE SANTANDER</b>	
<b>PROGRAMA</b>	<b>SUBPROGRAMA</b>
	Estudios de suelos
Ordenamiento Social y	Apoyo a la formalización de la propiedad rural.
Productivo	Plan de ordenamiento productivo
	Fortalecimiento del Sistema de Información
	Agropecuario
	Infraestructura para riego
Infraestructura	Maquinaria y equipos para la producción agrícola y forestal
Productiva	Maquinaria y equipos para la producción pecuaria y acuícola
	Infraestructura para la producción agrícola
	Centros de acopio y comercialización
	Infraestructura para la producción pecuaria y acuícola
	Acceso y uso de semillas certificadas

---

Asistencia Técnica y	Sanidad agrícola y pecuaria
Transferencia de Tecnología	Asistencia técnica rural eficiente, pertinente y articulada  Investigación para mejorar la productividad agropecuaria  Fortalecimiento de las organizaciones del sector
Promoción y Formación  en Asociatividad	agropecuario  Constitución y formalización de organizaciones de productores  Agricultura Familiar
Proyectos Productivos con  Inclusión Social	Proyectos de seguridad alimentaria  Proyectos para pequeños productores y población con enfoque diferencial  Apoyo y/o fortalecimiento a los Hogares Juveniles Campesinos  Fortalecimiento a línea productiva cacao
Alianzas Productivas con los  Gremios	Fortalecimiento de la línea productiva café  Fortalecimiento de la línea productiva de arroz  Fortalecimiento de la línea productiva de caucho  Fortalecimiento de la línea productiva de palma  Fortalecimiento del subsector ganadero  Fortalecimiento de la línea productiva hortofrutícola

---

---

	Implementación de variedades y/o especies con mayor potencial
	Fortalecimiento de la línea productiva de caña
	Fortalecimiento a otros gremios del sector pecuario
	Fortalecimiento a otros gremios del sector agrícola
	Fortalecimiento a la línea productiva comercial forestal
Acceso y Fortalecimiento a Mercados Locales, Nacionales e Internacionales con Alianzas App	Comercialización directa de los productores
	Apoyo a alianzas público privadas con asociaciones de segundo nivel
	Negocios Verdes
	Certificaciones internacionales y nacionales para comercializar.
	Comercialización en alianzas productivas
Acceso a Créditos y Servicios Financieros	Fondo complementario de garantías
	Acceso a oferta institucional departamental y nacional (ICR Y SEGUROS AGROPECUARIOS)

---

---

Institucionalidad para la Transformación del Campo	Fortalecimiento de organizaciones departamentales municipales CONSEA, CONSEJOS MUNICIPALES DE DESARROLLO RURAL, UMATAS
--	--

## **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**

### **ESTRATEGIA**

Facilitar el acceso a la tierra

Generar seguridad jurídica en relación con la tierra

Promover el uso eficiente del suelo y los recursos naturales

Desarrollar mecanismos de intervención territoriales flexibles, oportunos y pertinentes

Desarrollar las capacidades productivas y comerciales de las comunidades rurales

Facilitar el acceso a activos y mercados

Desarrollar un nuevo modelo de asistencia técnica integral y consolidar el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial

Avanzar en la modernización de la infraestructura de adecuación de tierras bajo el concepto del uso eficiente del suelo y del agua

Implementar un plan maestro de rehabilitación de vías terciarias del país

Reformar el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario e implementar instrumentos para el manejo de los riesgos de mercado y climáticos

---

---

Establecer un modelo eficiente de comercialización y distribución de productos e insumos agropecuarios

Desarrollar un plan de aprovechamiento comercial para el acceso real de los productos agropecuarios a los mercados

---

La Tabla No. 10 describe los programas y subprogramas para el sector agropecuario incluidos en los Planes de Desarrollo

Fuente: Elaboración Propia, a partir de los Planes de Desarrollo Municipal, Departamental y Nacional.

A nivel nacional las acciones del sector agropecuario, se dirigen al ordenamiento del territorio: con intenciones de acceso a la tierra para productores; así mismo el tema de inclusión productiva a las poblaciones rurales, que tiene como fin disminuir los niveles de pobreza en el sector rural, meta que puede ser posible en la medida que se lleve a cabo, el desarrollo de capacidades productivas y comerciales; finalmente, el gobierno nacional pretende impulsar la competitividad del sector rural con la puesta en marcha de servicios sectoriales: asistencia de tipo integral en aspectos específicos de la actividad productiva (técnica), así como implementación y promoción de ciencia y tecnología en lo agropecuario.

En esta línea de acción las iniciativas del departamento se incentiva el trabajo agropecuario en programas como ordenamiento productivo y estudios de suelo. Así mismo, están establecidos proyectos productivos de agricultura familiar, seguridad alimentaria, apoyo a pequeños productores agropecuarios y los Hogares Juveniles Campesinos; para el fomento de capacidades en la región, se esperan desarrollar formación, capacitación y actualización, mediante el fortalecimiento de las organizaciones de productores. Acciones como capacitación, datación y uso de semilla certificada, crédito agropecuario de forma segura, así como incentivos para la capitalización del campo.

En cuento a la fase de comercialización el departamento se proyecta trabajar con mercados campesinos y alianzas de comercialización público-privadas y con consumidores; par a impulsar y proteger al productor primario; búsqueda de certificación nacional e internacional en la producción agrícola, pecuaria y agroindustrial para poder ingresar a nuevos mercados.

Desde la perspectiva del municipio, apoyado en el plan departamental y las acciones emprendidas por la gobernación de Norte de Santander, éste se ha planteado dos subprogramas: El Sector Agropecuario Progresando, e Infraestructura para la producción, donde se participa de los mercados campesinos regionales, promoción de asociatividad, y fortalecimiento de alianzas productivas.

#### **4.5 Turismo**

Colombia siendo un país con potencial de flora, fauna, arquitectura e historia, promulga desde la política pública nacional un turismo realizado con responsabilidad medioambiental, de tal forma que el turismo se potencializa como herramienta que permite alcanzar la paz y el desarrollo.

Así mismo norte de Santander, en su plan de desarrollo incluye, el turismo como aspecto importante para la economía de la región con los programas: Un Norte Competitivo con Marca Destino, Infraestructura para la Competitividad y la Innovación y el Fortalecimiento Institucional.

En la misma perspectiva Cúcuta, dentro del factor económico plantea el programa camino, este orden de ideas, el nivel municipal se inserta en la estrategia nacional a través del programa promoción del desarrollo - empleo, turismo: se proyecta la ciudad dentro delos subprogramas: Desarrollo Económico, Fortalecimiento del Banco del Progreso de la Ciudad de Cúcuta, Cúcuta progresa hacia una Ciudad Inteligente, y TURISMO: Una Cultura de Emprendimiento con la que Sí Se puede Progresar; donde se proyecta a “la perla del Norte”, como destino turístico donde la

construcción de Megaobras como parques y el mirador de cristo rey y las tres cruces, se vuelven atractivos de la Ciudad.

Tabla 11.  
*Sector Turismo*

<b>PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL SAN JOSÉ DE CÚCUTA</b>	
<b>PROGRAMA</b>	<b>SUBPROGRAMA</b>
	Desarrollo Económico
Promoción del Desarrollo - Empleo,	Fortalecimiento del Banco del Progreso de la
Turismo - Empleo, Turio, Turismo	Ciudad de Cúcuta
	Cúcuta progresa hacia una Ciudad Inteligente
	TURISMO: Una Cultura de Emprendimiento con la
	que Sí Se puede Progresar
<b>PLAN DE DESARROLLO NORTE DE SANTANDER</b>	
<b>PROGRAMA</b>	<b>SUBPROGRAMA</b>
	Turismo en paz con la estrategia seguro te va a
	gustar
Un Norte Competitivo con Marca	Desarrollo e implementación de las Tic aplicadas al
Destino	sector turístico
	Promoción de destino Norte de Santander
	Alistamiento para la celebración del Bicentenario
	de la firma constitución de la Gran Colombia
	Implementación de puntos de información Turística
	Identidad y fortalecimiento a los artesanos

---

	Formación y capacitación a los actores del sector
	Prevención y control de ESCNNA
	Construcción de un parque temático para el departamento
	Creación fondo complementario de garantías turístico
Infraestructura para la Productividad e Innovación Turística	Adecuación y señalización de senderos ecológicos
	Construcción y/o adecuación de centros turísticos del departamento
	Apoyo a proyectos de infraestructura para el desarrollo turístico del departamento
	Diseño e implementación de rutas caminos de ejes turísticos y eco turísticos del departamento
	Fortaleciendo del consejo departamental de turismo
Fortalecimiento Institucional	Apoyo y desarrollo del clúster del sector turismo

### **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**

#### **LINEAMIENTO ESTRATÉGICO**

#### **ACCIONES ESTRATÉGICAS**

Promover el desarrollo regional sostenible	Lograr una especialización de las regiones para el desarrollo productivo
	Atraer inversión extranjera directa (IED) en las regiones de menor desarrollo del país

---

---

Promover y difundir mejores prácticas para el ambiente de negocios

Fortalecer el desarrollo económico local

Potenciar el turismo como instrumento para el desarrollo regional sostenible y en paz.

---

La Tabla No. 11 describe los programas y subprogramas para el sector turismo incluidos en los Planes de Desarrollo Fuente: Elaboración Propia, a partir de los Planes de Desarrollo Municipal, Departamental y Nacional.

#### 4.6 Factor Salud

El factor salud es contemplado dentro de dimensiones de tipo social, a nivel nacional y local, no sólo se trata de indicadores de cobertura, sino además de las atenciones colectivas como la salud sexual y reproductiva, seguridad en el trabajo, atención a población vulnerable, etc. Estos aspectos se tienen en cuenta en la andas gubernamental, con el fin de prestar una satisfacción integral a la comunidad de cada territorio.

Tabla 12.  
*Sector Salud*

---

### PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL SAN JOSÉ DE CÚCUTA

---

#### PROGRAMA

#### SUBPROGRAMA

	Salud Ambiental
Salud	Vida Saludable y Condiciones No Transmisibles
	Convivencia Social y Salud Mental
	Seguridad Alimentaria y Nutricional
	Sexualidad, Derechos Sexuales y Reproductivos
	Vida Saludable y Enfermedades Transmisibles

---

---

Salud Pública en Emergencias y Desastres  
 Salud y Ámbito Laboral  
 Gestión Diferencial de Poblaciones Vulnerables  
 Fortalecimiento de la Autoridad Sanitaria  
 Fortalecimiento de la Red de Servicios de la ESE  
 IMSALUD

### **PLAN DE DESARROLLO NORTE DE SANTANDER**

<b>PROGRAMA</b>	<b>SUBPROGRAMA</b>
	Hábitats saludables
Dimensión Salud Ambiental	Situaciones en salud relacionadas con condiciones ambientales
Dimensión Vida Saludable y Condiciones o Transmisibles	Modos condiciones y estilos de vida saludables Condiciones crónicas prevalentes
Dimensión Convivencia Social y Salud Mental	Promoción de la salud mental y la convivencia
Dimensión Seguridad Alimentaria y Nutricional	Consumo y aprovechamiento biológico de alimentos Inocuidad y calidad de los alimentos
Dimensión Sexualidad y Derechos Sexuales y Reproductivos	Promoción de los derechos sexuales y reproductivos y equidad de género. Prevención y atención integral en salud sexual y reproductiva SSR desde un enfoque de derechos

---

---

	Enfermedades emergentes, reemergentes y desatendidas
Dimensión Vida Saludable y Enfermedades Transmisibles.	Enfermedades inmunoprevenibles
	Enfermedades Endo-epidémicas
	Gestión integral de riesgos en emergencias y desastres
Dimensión Salud Pública en Emergencias y Desastres	Respuesta en salud ante situaciones de urgencia, emergencias en salud y desastres.
Dimensión Salud y Ámbito Laboral	Seguridad y salud en el trabajo
	Situaciones prevalentes de origen laboral
	Desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes
	Envejecimiento y vejez
Dimensión Transversal Gestión Diferencial de Poblaciones Vulnerables	Salud y género
	Salud en poblaciones étnicas
	Discapacidad
	Víctimas del conflicto armado interno
Fortalecimiento de la Autoridad Sanitaria para la Gestión de la Salud	Fortalecimiento de la autoridad sanitaria

## **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**

**LINEAMIENTOS**

**ACCIONES ESTRATÉGICAS**

**ESTRATÉGICOS**

---

	Consolidar la cobertura universal y unificar la operación del aseguramiento
	Generar incentivos para el mejoramiento de la calidad
	Política de Atención Integral en Salud
	Incentivar la inversión pública hospitalaria en condiciones de eficiencia
Aumentar el Acceso Efectivo A los Servicios y Mejorar la Calidad en la Atención	Desarrollar esquemas alternativos de operación de hospitales públicos
	Avanzar en el desarrollo de la política de talento humano en salud
	Mejorar la capacidad de diagnóstico de los laboratorios de salud pública a nivel nacional y territorial
	Implementar la Política Nacional de Sangre
	Implementar el Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural (SISPI)
Mejorar las Condiciones de Salud de la Población y disminuir	Implementar territorialmente el Plan Decenal de Salud Pública (PDSP) 2012-2021

---

---

<p>las brechas de Resultados en Salud</p>	<p>Generar hábitos de vida saludable y mitigar la pérdida de años de vida saludable por condiciones no transmisibles</p> <p>Prevenir y controlar las enfermedades transmisibles, endemoepidémicas, desatendidas, emergentes y reemergentes</p> <p>Promover la convivencia social y mejorar la salud mental</p> <p>Mejorar las condiciones nutricionales de la población colombiana</p> <p>Asegurar los derechos sexuales y reproductivos</p> <p>Atender integralmente en salud al adulto mayor y promover el envejecimiento activo y mentalmente saludable</p> <p>Mejorar la operación del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI)</p>
<p>Recuperar la Confianza y la Legitimidad en el Sistema</p>	<p>Acercar la inspección, vigilancia y control al ciudadano</p> <p>Fortalecer la institucionalidad para la administración de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud</p> <p>Simplificar procesos</p>

---

---

	Consolidar el Sistema Integral de Información de la Protección Social (Sispro)
	Promover la transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas
	Establecer medidas financieras para el saneamiento de pasivos
Asegurar la Sostenibilidad Financiera del Sistema en condiciones de Eficiencia	Obtener nuevas fuentes de recursos
	Generar estabilización financiera y fortalecimiento patrimonial
	Consolidar la regulación del mercado farmacéutico
	Disminuir costos de transacción
	Revisar el mecanismo de redistribución de riesgo
	Restricciones de financiación
	Definir el mecanismo técnico participativo de exclusión de Beneficios en salud

---

La Tabla No. 12 describe los programas y subprogramas para el sector salud incluidos en los Planes de Desarrollo Fuente: Elaboración Propia, a partir de los Planes de Desarrollo Municipal, Departamental y Nacional.

En el factor salud, los lineamientos de la política pública, y las metas del que hacer gubernamental son de amplias y varias líneas de acción, desde la prevención de enfermedades endémicas de fácil transmisión, hasta la implantación y promoción de estilos de vida saludable. Así como los derechos de salud sexual y reproductiva, y los requerimientos para la atención de la salud mental.

A nivel departamental, se guarda una línea de acción similar y de forma particular en lo concerniente a el control de enfermedades transmisibles, se plantea monitorear tres tipos de ellas: enfermedades emergentes, reemergentes y desatendidas, así como las enfermedades inmunoprevenibles y las enfermedades Endo-epidémicas.

Desde la perspectiva municipal se manejan 11 subprogramas en línea con el plan nacional y el departamental, resaltando los servicios de convivencia y salud mental, la sexualidad y los derechos sexuales y reproductivos, así como la gestión diferencial de poblaciones vulnerables, dada la ubicación del municipio en zona de frontera, y como cabecera municipal albergando indígenas, desplazados y migrantes.

Lo que compete en el marco del desarrollo, es que con el factor salud, en términos de atención, se espera la cobertura y prestación de calidad en los servicios de salud, apoyados en la dotación de implementos necesarios, y del personal capacitado para lo mismo.

#### **4.7 Factor de infraestructura vial.**

De acuerdo a las necesidades y oportunidades de infraestructura vial, a nivel nacional la política nacional se concentra en la acción sobre vías primarias, secundarias y terciarias, en lo concerniente a construcción, reparación y mantenimiento. Adicionalmente, se tiene como objetivo el desarrollo de la integración territorial con programas 4 G.

En afinidad con lo establecido por el plan de desarrollo nacional, el departamento implementa dentro de su plan el mantenimiento y mejoramiento de la red primaria y secundaria del territorio, los puentes vehiculares, así como los peatonales, la red terciaria es intervenida con construcción y mejoramiento de placa huella, así como puentes hamacas nuevos y reparados.

En la intervención a realizar desde el ente municipal, se plantean 2 subprogramas en el programa de transporte: Vías urbanas y rurales para progresar donde se tiene como meta 313,5 Km

de red vial urbana construida, mantenida, rehabilitada, mejorada y/o ampliada, 224,5 Km de red vial rural construida, mantenida, rehabilitada, mejorada y/o ampliada, entre otros indicadores; el subprograma, Sí se puede progresar en materia de Tránsito y Transporte dentro de las metas contempla: la Capacitación vial para 130 de las madres cabeza de hogar de la Ciudad, Implementación de programas de Educación y Seguridad Vial, entre otros. Que buscan mejorar la calidad vial del municipio.

Tabla 13.  
*Infraestructura Vial*

<b>PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL SAN JOSÉ DE CÚCUTA</b>	
<b>PROGRAMA</b>	<b>SUBPROGRAMA</b>
Transporte	Vías urbanas y rurales para progresar.  Sí se puede progresar en materia de Tránsito y Transporte
<b>PLAN DE DESARROLLO NORTE DE SANTANDER</b>	
<b>PROGRAMA</b>	<b>SUBPROGRAMA</b>
Interconectados para	Circuitos de interconexiones viales de la Región
Potenciar	Inventario vial Departamental
la Productividad	Anillo Vial para la paz del Catatumbo
del Norte hacia la Paz y	Caminos Reales, Ruta Libertadora, Caminos Ancestrales
la Equidad	(grupos étnicos)
Plan Vial Departamental para	Pavimentación de la red Vial del Departamento
la Productividad	Mantenimiento preventivo de los corredores viales Departamentales  Mejoramiento de la red vial Departamental

---

	Mejoramiento y Mantenimiento de la Red Vial de Tercer
Caminos Interconectados	Orden
para la Paz y	Construcción de Placa Huellas en la Red Vial de Tercer
la Productividad	Orden
	Construcción y mejoramiento de Puentes y Hamacas
	Pavimentación de Vías urbanas – Comunidad Gobierno
	Obras complementarias de las vías urbanas
Mejoro mi Calle	Estudios y diseños, Apoyo e interventoría para obras complementarias de Vías Urbanas
	Mantenimiento y Mejoramiento de la Red Vial Primaria
	Estudios, Diseños y Construcción de variantes en la Red
Un Norte Productivo	Vial Primaria
Conectado a Colombia	Terminales de transporte aéreo y/o terrestre
	Puentes vehiculares y peatonales de interconexión
	Circuitos peatonales, ciclo rutas en la red vial primaria del Área metropolitana

### **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**

#### **LINEAMIENTO**

#### **ACCIONES ESTRATÉGICAS**

#### **ESTRATÉGICO**

Proveer la infraestructura y servicios de logística y

Programa de concesiones 4G

---

transporte para la integración

territorial

Red vial nacional no

concesionada y programa de

mantenimiento sostenible

Infraestructura logística,

desarrollo y comercio exterior

Infraestructura para la

Transformación del Campo

y la

consolidación de la paz

Vías terciarias

Plataformas

logísticas rurales

Capital privado para la provisión de infraestructura

Acciones transversales

---

La Tabla No. 13 describe los programas y subprogramas para la infraestructura vial en los Planes de Desarrollo  
Fuente: Elaboración Propia, a partir de los Planes de Desarrollo Municipal, Departamental y Nacional.

#### **4.8 Factor Educación**

El factor educación, concentra especial atención en objetivos de cobertura, calidad y permanencia educativa, los retos de eliminar la deserción y que en Colombia se brinde educación de calidad y accesible a toda la población; de tal forma que los indicadores de calidad aumenten de forma significativa, volviendo a Colombia la más educada.

Tabla 14.  
Sector Educación

<b>PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL SAN JOSÉ DE CÚCUTA</b>	
<b>PROGRAMA</b>	<b>SUBPROGRAMA</b>
Educación	Progresando con Cobertura Educativa
	Progresando con Calidad Educativa
	Progresando con Eficiencia Educativa
	Progresando con Alimentación escolar
	Jóvenes con participación activa en la transformación social de la ciudad
	Educación e Inclusión, Motores de Cambio para Progresar
<b>PLAN DE DESARROLLO NORTE DE SANTANDER</b>	
<b>PROGRAMA</b>	<b>SUBPROGRAMA</b>
Infraestructura Educativa Adecuada y Protectora	Plan Departamental de mejoramiento de la infraestructura educativa del Departamento
	Escuela bonita
	Intervención en emergencia
	Infraestructura para la Jornada Única
	Dotar para enseñar y aprender
Educación Incluyente e Inclusiva y Garante de Derechos	Camino a la Resiliencia
	Tú también eres capaz de aprender

---

	Estar en la escuela vale la pena
	Modelo de Gestión de la Educación Inicial - MGEI
Educación Inicial como Piedra Angular para construir una sociedad en Paz	Transiciones armónicas Sistemas de Información para la Primera Infancia Educación inicial con vigilancia y control Excelencia en la educación inicial Implementación del ecosistema de emprendimiento, innovación, tecnología y liderazgo
Educación Pertinente Generadora de Capacidades para la Excelencia	Excelencia educativa Mejores Ambientes de aprendizaje Bilingüismo Implementación de la Jornada Única Aprendizajes para la vida productiva y sostenible Educación Rural Pertinente (300) Docentes formados en las metodologías rurales de postprimaria, media rural y escuela nueva

---

---

Educación Terciaria Productiva, Articulación de la educación media y tránsito

Competitiva	a la educación terciaria
y con Igualdad	Fomento a la Educación Superior
de Oportunidades	
Administración de la	Sistema de Gestión y seguridad en salud en
Educación Eficiente	el trabajo
y Oportuna	Fortalecimiento institucional
	(4) Procesos certificados en calidad
	sostenidos con seguimiento de auditoría
	satisfactoria

### **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**

#### **LINEAMIENTOS**

#### **ACCIONES ESTRATÉGICAS**

#### **ESTRATÉGICOS**

Potenciar educación inicial	Excelencia del talento humano
	Seguimiento a los niños
	Posicionamiento de los lineamientos técnicos
	y orientaciones para la educación inicial
	Gestión de la calidad
Alcanzar la calidad educativa	Hacia la excelencia docente
en educación básica y media	Implementación de la jornada única

---

---

	Herramientas para un mejor aprovechamiento de los recursos para la calidad educativa
Mayor cobertura y permanencia en el sistema educativo	Acceso y permanencia en la educación media Transformación de la educación en el campo Alimentación escolar para la permanencia en el sector educativo
Construcción del sistema de educación terciaria con mayor acceso, calidad y pertinencia	Creación del sistema de educación terciaria para mejorar la movilidad Financiación para el acceso a la educación superior Herramientas para promover la calidad de la educación superior y de la formación para el trabajo y el desarrollo humano
Colombia libre de analfabetismo	Fortalecimientos de convenios Actualización de datos sobre población analfabeta
Colombia bilingüe	Atracción, acompañamiento y formación docentes Adecuación del modelo pedagógico Evaluación de docentes y estudiantes Infraestructura y tecnología

---

---

### Inglés fuera del aula

---

La Tabla No. 14 describe los programas y subprogramas para el sector educación en los Planes de Desarrollo  
Fuente: Elaboración Propia, a partir de los Planes de Desarrollo Municipal, Departamental y Nacional.

A nivel nacional, el factor educativo tiene mayor enfoque en la calidad, fortaleciendo los niveles de educación inicial, básica y media, y superior; en el nivel de educación media se plantea la jornada única, y el fomento del bilingüismo en los docentes, como aspectos que permitan la calidad de la educación en el país ; en el aspecto de educación superior, el gobierno nacional se plantea la articulación de las universidades con la formación para el trabajo, permitiendo mejorar los logros de empleabilidad en el país y la cualificación del talento humano.

En coordinación con los lineamientos de gobierno nacional, el plan de desarrollo del departamento, programas como: seguimiento de los niños y niñas entre 0 y 5 años, la cualificación de los profesionales específicamente en la atención a la primera infancia, y la implementación del Modelo de Gestión de la Educación Inicial (MGEI).

En educación media y técnica, proyecta la intervención de las instituciones con el mejoramiento de espacios, adecuaciones para las poblaciones con necesidades especiales y para la jornada única, la recuperación de establecimientos educativos y la dotación de materiales de enseñanza y aprendizaje; así como la cualificación docente por medio de becas de maestría y doctorados.

Así mismo el municipio, considera 7 programas, coordinados con los dos planes anteriores, propendiendo por la cobertura, calidad, y eficiencia educativa en todos los niveles, así como la inclusión y participación de los jóvenes de San José de Cúcuta, Como se puede apreciar, dentro de los lineamientos del desarrollo, y aspectos importantes en temas de política pública tanto en el nivel nacional, departamental y municipal, se concentran en la articulación de aspectos articuladores al desarrollo tales como: vivienda y servicios públicos y de saneamiento básico,

salud, educación y economía. Dentro de las dimensiones las acciones de las instancias gubernamentales se guían por objetivos y metas concretas acordes a cada una de ellas y por los lineamientos del orden nacional.

Dentro de los criterios de la acción de la teoría del Desarrollo Económico Local, expuesta por Vázquez Barquero, se destacan 10 criterios de acción para la consolidación del DEL en el territorio:

1. *Construcción de servicios de desarrollo empresarial en la oferta territorial:*

donde se conjugue la satisfacción de la necesidad latente de una política territorial productiva, destacando y fortaleciendo el papel de la mujer como promotora de la familia, la mano de obra de calidad y el trabajo.

2. *Desarrollo local y municipal:* rescatando la importancia de identificar unidades de acción; análisis de los eslabones productivos, así como fortalecimiento de las asociaciones municipales para abordar los retos del DEL.

3. *Desarrollo económico local, no significa desarrollo de recursos endógenos:* constituye el aprovechar las oportunidades y de cierta forma endogenizar los impactos favorables, y no sólo los recursos locales. Se permite la subcontratación, así como la participación privada tiene lugar mediante concesiones de obras o servicios.

4. *Acceso al crédito para la microempresa y las pequeñas empresas:*

Dada las necesidades de crear fondos con el fin de superar las dificultades de acceso al financiamiento de mediano largo plazo para las empresas; teniendo presente los sistemas de acompañamiento.

5. *Fomento de la asociatividad y cooperación entre las micro-empresas y pequeñas empresas:* importancia de fortalecer instituciones, instancias de representación

de los gremios y asociaciones empresariales. Desarrollando eslabones en la producción, y la promoción de los sistemas productivos locales, junto con la sensibilización de productores a actividades rentables para ellos y el conjunto de la sociedad.

6. *Necesidad de vincular Universidades regionales y centros de investigación científica y tecnológica con los sistemas productivos locales:* dado que las universidades son constructoras de conocimiento de tipo productivo, innovación tecnológica, y permite otorgar capacitación para los empresarios y la comunidad de la región, así como la creación de canales para el desarrollo.

7. *Dotación de infraestructura física para el Desarrollo Económico Local:* La dotación de infraestructura de tipo vial, redes y comunicaciones para las pequeñas empresas y microempresas.

8. *Adecuación de marcos legales y jurídicos para la promoción económica local y la necesidad de incorporar mecanismos de seguimiento y evaluación:* surge aquí como eje central la necesidad de establecer el papel del estado central; debe aumentar el grado de relación entre lo público y lo privado en las iniciativas del Desarrollo Económico Local, este criterio implica y sugiere la creación de instituciones que formalicen los acuerdos público-privadas.

9. *Eficiente coordinación interinstitucional:* la distancia entre las capitales del departamento y los municipios, puede mitigarse con la participación activa de niveles intermedios, es importante propender por el trabajo en conjunto de organizaciones no gubernamentales y cooperación internacional. Se propende por un desarrollo más que solidario, e tipo tecnológico y productivo.

*10. Necesaria complementariedad entre fondos de inversión social y recursos para promover el Desarrollo Económico Local:* las políticas de tipo social, deben ir en coordinación con las políticas de tipo productivo en la región; y se muestra la latente necesidad de crear fondos para impulsar las iniciativas de desarrollo territorial.

## **Capítulo V: Diseño Metodológico para una propuesta de una Política Pública en pro del Desarrollo Económico del Municipio de San José de Cúcuta.**

### **5.1 Contextualización y elementos clave**

Dentro de los procesos que tiene como fin el desarrollo del territorio, y por tanto de la población que lo habita, juega un papel importante, la participación de la ciudadanía dentro de las políticas públicas y el orden del territorio. Esto sucede a través de la descentralización política y administrativa, que se sustenta en un proceso de construcción y consolidación de la democracia.

De igual forma, actualmente las naciones se concentran en ejecutar reformas de tipo estructural, en parte desde el consenso de Washington, reformas que se sustentan y retoman desde lineamientos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, instituciones que tienen como pilar para la construcción de las reformas, criterios de eficacia y eficiencia del gasto público, y la inversión realizada por los gobiernos vigentes.

Los enfoques de las políticas de públicas, que se adoptan a las sugerencias de las instituciones antes mencionadas, van en la línea de acción de un modelo de desarrollo de corte neoliberal, que considera el crecimiento económico como motor del desarrollo, donde se impulsa el volumen de las exportaciones, influyendo en el cambio de las políticas sociales de la siguiente forma:

- La reducción del tamaño del Estado, descentralización de las funciones de producción y provisión de bienes sociales.
- Diversidad de actores: descentralización y desconcentración de instituciones públicas.
- La reducción de la inversión y del gasto social.
- Focalización, equidad territorial, descentralización y desconcentración.

La política pública es el resultado de una acción colectiva que se desarrolla entre lo público y político, donde el gobierno tiene como objetivo ejecutar lo planeado y garantizar la coordinación y cooperación de los actores claves (públicos y políticos). A continuación, vale la pena tener presente la articulación de la política pública establecida por Fernández Ballesteros:

Tabla 15.  
*Articulación de política pública.*

<b>ESTRATEGIA</b>	<b>PLAN</b>	<b>PROGRAMA</b>	<b>PROYECTO</b>	<b>ACCIONES</b>
Principios y rutas fundamentales que orientarán el proceso para alcanzar los objetivos a los que se desea llegar.	Planteamiento en forma coherente de las metas, directrices y tácticas en tiempo y espacio, así como los instrumentos, mecanismos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados.	Conjunto homogéneo y organizado de actividades a realizar para alcanzar una o varias metas del plan, a cargo de una unidad responsable. SUB PROGRAMA: Componente del programa destinado a una	C o n j u n t o de acciones o r d e n a d a s que deben su importancia a que sobre estos se estructuran las inversiones específicas y se administran los	Corresponde al ejercicio de aquellos instrumentos económicos, sociales, normativos y administrativos que utiliza y desarrolla el gobierno para inducir determinados comportamientos de los actores con objeto de que hagan compatibles sus

población o zona  
específica.

acciones con los  
propósitos del plan.

La Tabla No. 15 describe la articulación de la Política Publica según Fernández.  
Fuente: Elaboración Propia, a partir de Fernández-Ballesteros (1996)

Tabla 16.  
*Como se debe ejecutar una política pública*

<b>ESTRATEGIA</b>	<b>PLAN</b>	<b>PROGRAMA</b>	<b>PROYECTO</b>	<b>ACCIONES</b>
<b>¿QUÉ SE DEBE HACER?</b>	<b>¿CÓMO SE DEBE HACER?</b>	<b>¿A TRAVÉS DE QUÉ?</b>		
Principios, problema a enfrentar, objetivos y delineación de las rutas de acción	Especificación de las líneas de acción, momentos y recursos logísticos e instrumentos de política.	Actores responsables, asignaciones presupuestales, cronogramas para el cumplimiento de una de las líneas del plan.		

La Tabla No. 16 describe como se ejecuta una política pública Fernández.  
Fuente: Elaboración Propia, a partir de Fernández-Ballesteros (1996)

Teniendo en cuenta los criterios de acción del Desarrollo económico local:

1. Construcción de servicios de desarrollo empresarial en la oferta territorial
2. Desarrollo local y municipal
3. Desarrollo económico local, no significa desarrollo de recursos endógenos
4. Acceso al crédito para la microempresa y las pequeñas empresas
5. Fomento de la asociatividad y cooperación entre las micro-empresas y pequeñas empresas

6. Necesidad de vincular Universidades regionales y centros de investigación científica y tecnológica
7. Dotación de infraestructura física para el Desarrollo Económico Local
8. Adecuación de marcos legales y jurídicos para la promoción económica local y la necesidad de incorporar mecanismos de seguimiento y evaluación.
9. Eficiente coordinación interinstitucional
10. Necesaria complementariedad entre fondos de inversión social y recursos para promover el Desarrollo Económico Local.

Para proponer una política pública que busque el desarrollo económico local bajo los criterios de acción se propone un diseño de participación de los actores de la comunidad en el diseño de la política pública; pensar una política pública dirigida a alcanzar el desarrollo económico local, requiere de un proceso de fortalecimiento de capacidades con las diversas redes presentes en la localidad, y las que en el sector exógeno puedan vincularse; para que estas paseen tener más influencia en la política local y conozcan con mayor profundidad sus funciones como regidoras y su importancia para el desarrollo local con equidad e inclusión. Para el contexto colombiano y el marco del municipio de san José de Cúcuta, es importante fomentar los espacios y las acciones que permitan consolidar una base para el desarrollo económico Local del municipio.

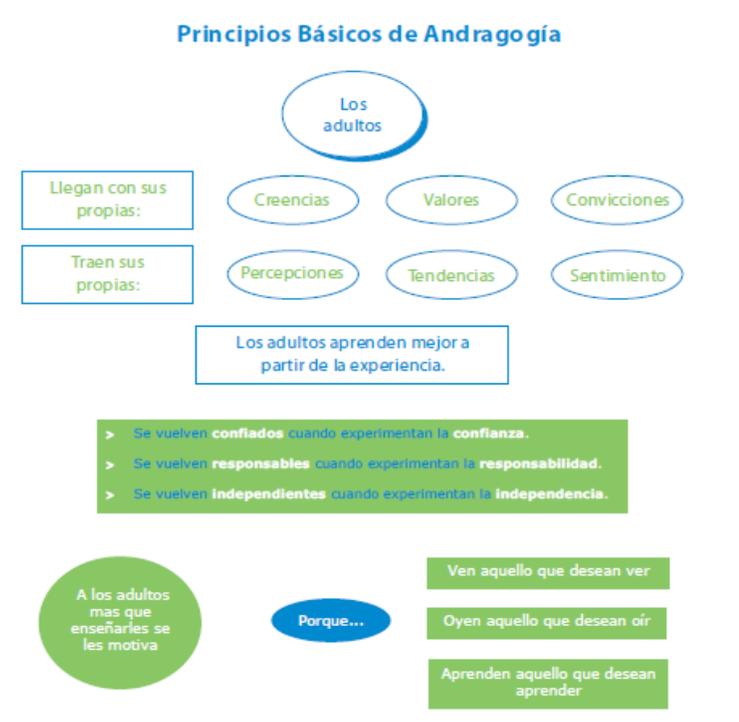
Es importante aterrizar el enfoque en la participación y consolidación de todos los agentes de la economía presentes en la comunidad, y que los actores locales tomando liderazgo intervengan para la planeación, ejecución y evaluación de las actividades que fomenten el objetivo de desarrollo; y optar por la propuesta de política pública con un trabajo conjunto entre actores del sector público, privado y la sociedad civil.

Esta propuesta se dirige a las personas que facilitan los procesos de capacitación en la comunidad, de igual forma a los actores del municipio, quienes pueden tener en cuenta las necesidades, opiniones, y aportes está dirigido a personas que facilitan procesos de capacitación, pero también a los mismos actores municipales, donde a través de la práctica de un seminario-taller, se puede desarrollar políticas públicas con enfoque de desarrollo local.

Aquí lo que se pretende es indicar un indica paso-a-paso de las herramientas prácticas para la aplicación de políticas públicas, desde la identificación del problema hasta el monitoreo y la evaluación de los resultados de la política pública con el uso de técnicas básicas para la preparación y realización de seminario-talleres participativos.

### **5.1.1 Talleres**

En esta propuesta a metodológica, vale la pena aclarar unos conceptos y reglas básicas para la facilitación de talleres. Se parte de la idea de que solamente las actividades (talleres – seminarios) desarrollados de forma participativa, con el enfoque “aprender haciendo” permiten la internacionalización de las herramientas, y se cómo resultado conlleva una aplicación posterior de forma eficiente. Para el desarrollo de las estrategias, vale aclarar la diferencia entre los conceptos: La pedagogía y la andragogía. Mientras la pedagogía es el aprendizaje de los niños, la andragogía es el aprendizaje de los adultos. Los dos conceptos siguen diferentes lógicas, por lo cual no podemos tratar a los adultos como si fueran niños en los talleres de capacitación.



*Figura 13.* Principios básicos de andragogía

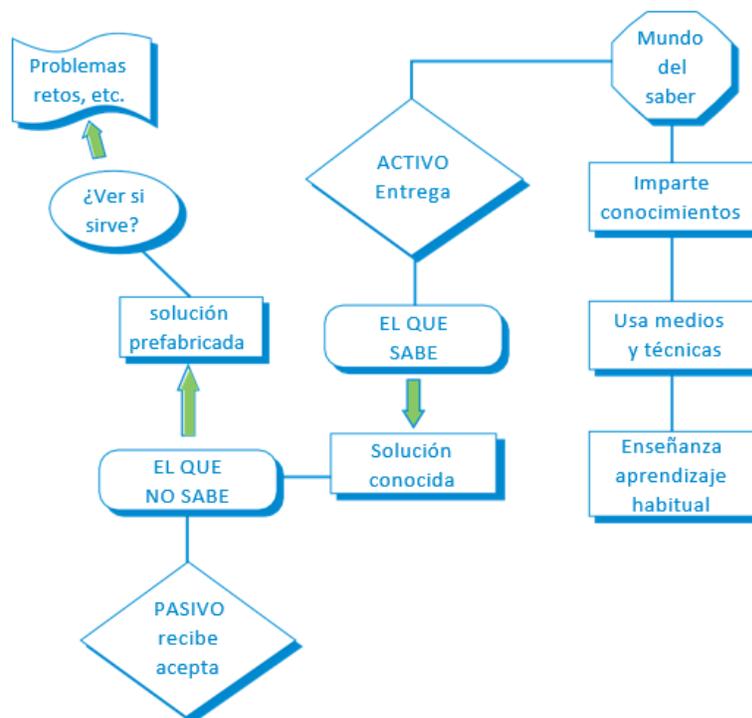
Fuente: Pérez (2016)

Así mismo es de vital importancia marcar la diferencia entre un enfoque se dedica a dirigir y el enfoque de participación: y bien es cierto que Para lograr una óptima adaptación a las necesidades de los participantes de un seminario-taller, es fundamental conocer la diferencia entre el enfoque directivo y el enfoque participativo de aprendizaje.

### 5.1.2 Enfoque directivo de aprendizaje

Este enfoque de aprendizaje representa es usualmente representado, por el rol que ejecuta un docente cuando el siendo del mundo de las ideas imparte conocimiento a personas que desconocen esas ideas; donde el papel que desempeña el desconocedor, se torna pasivo; esto sirve para la exposición de temas técnicos y aclarar información específica de ciertas áreas de conocimiento.

El siguiente gráfico visualiza el enfoque directivo, en el que, como dice su nombre, hay un director o una directora.



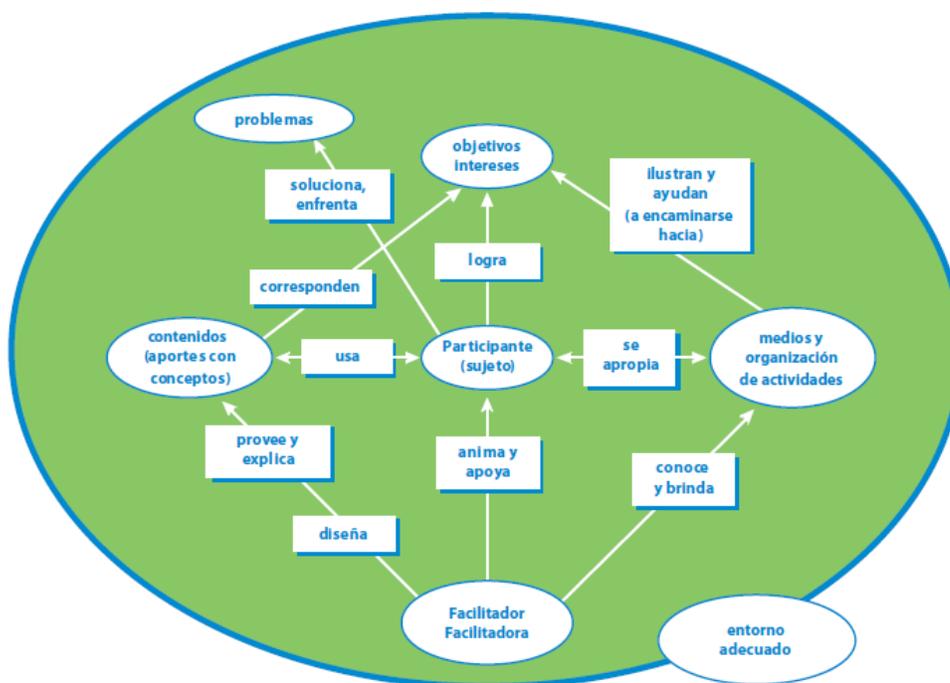
*Figura 14.* Enfoque directivo

Fuente: Visualización de Lopera, Oscar, Consultor Freelance, Santa Cruz, Bolivia, en el marco del proyecto CONCADEL de In Went

Para poder lograr participaciones asertivas y formulación de una política pública pensada desde la realidad y las necesidades del entorno, se debe contar con Enfoque participativo de aprendizaje: en este enfoque el escenario de acción de vuelve complejo dado que, hay muchas más interacciones que en el modelo anterior; El participante ahora es considerado como el sujeto que recibe apoyo del facilitador para solucionar sus problemas. El participante ya no es un actor pasivo que recibe la información del que sabe, sino se apropia de los medios, contenidos y métodos que el facilitador le brinda.

El facilitador tiene principalmente la tarea de "facilitar" las cosas, organizando las actividades del taller y ayudando al participante a encaminarse hacia su objetivo e intereses. Esta

actividad de aprendizaje se debe realizar en un entorno favorable. En el aprendizaje de adultos se ha mostrado que el enfoque participativo tiene buen éxito porque transfiere la responsabilidad del aprendizaje al participante. Sin embargo, en algunos momentos del taller, el enfoque directivo también tiene su valor y es complementario al enfoque participativo. Para un insumo conceptual, se puede hacer uso del enfoque directivo, por ejemplo. El enfoque participativo a su vez sigue el principio del "aprender haciendo", porque se ha comprobado que los participantes internalizan los contenidos mucho mejor cuando están involucrados en la construcción del saber. De lo que se escucha se aprende solamente una mínima parte, de lo que se lee se memoriza un poco más, pero la mejor forma de aprender es hacer las cosas, "aprender haciendo".



*Figura 15. Entornos*

Fuente: Visualización de Lopera, Oscar, Consultor Freelance, Santa Cruz, Bolivia, en el marco del proyecto CONCADEL de In Went.

Dentro de la puesta en marcha, es importante establecer los Roles en la preparación de un taller de capacitación que deben estar sustentados por la institucionalidad municipal. Siendo estos roles:

- **Institución organizadora:** La institución organizadora debe tener un buen poder de convocatoria. En este caso, es conveniente que la municipalidad sea la institución organizadora del taller. Esta se ocupa de los refrigerios, los equipos técnicos del personal para el taller, y consigue el ambiente para la capacitación.
- **El equipo de facilitación:** Los facilitadores(as) necesitan un buen manejo de las técnicas de facilitación, la andragogía y el trabajo grupal participativo. En el caso óptimo, se cuenta con dos facilitadores(as) con experiencia. El facilitador asume la moderación general del taller según la función descrita líneas arriba. Es la persona que presenta los objetivos, la metodología y el programa del taller, además de acompañar los trabajos grupales, así como el debate en plenaria. Maneja también los tiempos del taller.
- **Experto(a) para insumos conceptuales:** Si es posible, es conveniente contar con una persona con buenos conocimientos del desarrollo económico, y desarrollo económico local, así como del desarrollo de políticas públicas. Esta persona maneja los conceptos y puede dar ejemplos prácticos de la vida cotidiana en los municipios rurales. En el caso de que no haya disponibilidad de recursos para financiar un(a) experto(a) adicional, la persona facilitadora puede asumir adicionalmente este papel.
- **Apoyo logístico:** Para un buen funcionamiento del taller es necesaria la preparación logística, selección de ambientes y materiales adecuados, así como la inscripción y acompañamiento de los participantes; muchas veces se subestima este rol. El equipo de apoyo logístico se encarga de la convocatoria y documentación de los resultados, etc.

GRUPO META: al desarrollo del taller deben invitarse los actores que se encuentran involucrados en la construcción de las políticas públicas, alcaldes, asesores, gerentes de áreas y funcionarios(as) del equipo técnico.

Es importante resaltar que los talleres no están solamente dirigidos a empresarios y productores; el enfoque de desarrollo económico local, involucra también aspectos sociales y del empoderamiento de la comunidad que se basa en principios de equidad; razón que incentiva el desarrollo de la actividad con promotores(as) de la sociedad civil y organizaciones de base. Para desarrollar una política pública se necesita concertar con la población, por lo cual se recomienda que se involucren actores de la sociedad civil desde su diseño.

### **5.1.3 Ambiente de capacitación y Convocatoria.**

Ya que el fin del desarrollo participativo es contar con la mayor participación y el uso asertivo de las opiniones de los actores, es importante prestar especial atención a un lugar adecuado para la capacitación, y las herramientas necesarias. Uso de papelógrafos.

Es recomendable colocar las sillas en forma de U y no usar mesas pues incentivan a cansarse más rápidamente. De igual forma la convocatoria que debe desarrollarse por parte de la municipalidad, asociación de municipalidades o mancomunidad, quien debería convocar a los actores para el taller. Mayormente será integrado por el alcalde, alcaldesa, regidores/as y funcionarios/as municipales. Sin embargo, conviene realizar un mapeo de actores claves de la sociedad civil que pueden aportar al diseño de políticas públicas para el desarrollo local del municipio.

## **5.2 El diseño de una política pública con enfoque de desarrollo local para el municipio de san José de Cúcuta**

### 5.2.1 Metodología propuesta

Para entrar al tema se recomienda realizar una lluvia de ideas con el grupo de participantes en plenaria. La pregunta motivadora para la lluvia de ideas puede ser: “¿Qué es el desarrollo?” o “¿Qué se entiende por desarrollo económico?” “¿Qué es el desarrollo económico local?” ¿lo local es diferente a lo municipal?

Los participantes escriben sus ideas en tarjetas, siempre respetando las reglas para el uso de las mismas (tiempo, extensión, establecidos previamente por el facilitador) Después el/la facilitador(a) las recoge, las pega en la pared o el panel y las lee. Para ordenar las ideas, el/la facilitador(a), conjuntamente con el grupo, las organiza según “nubes de ideas” o bloques con tarjetas parecidas y da un título/tema a cada “nube”.

De igual modo se procede con la siguiente pregunta: ¿Qué es una política pública?

Por cuestiones de tiempo, sobre todo si se trata de un grupo grande, se sugiere realizar la lluvia de ideas con ambos temas a la vez, ubicando una tarjeta larga para la primera pregunta motivadora en un panel, y otra tarjeta para la segunda pregunta, referida a la definición de una política pública.

Se recomienda una breve presentación sobre lo que es una política pública en general y cómo analizar las políticas públicas locales desde un enfoque de desarrollo económico local, para esto es importante de la presencia de un experto en temas de desarrollo económico local, se puede diseñar una guía donde se explique la base conceptual de forma clara.

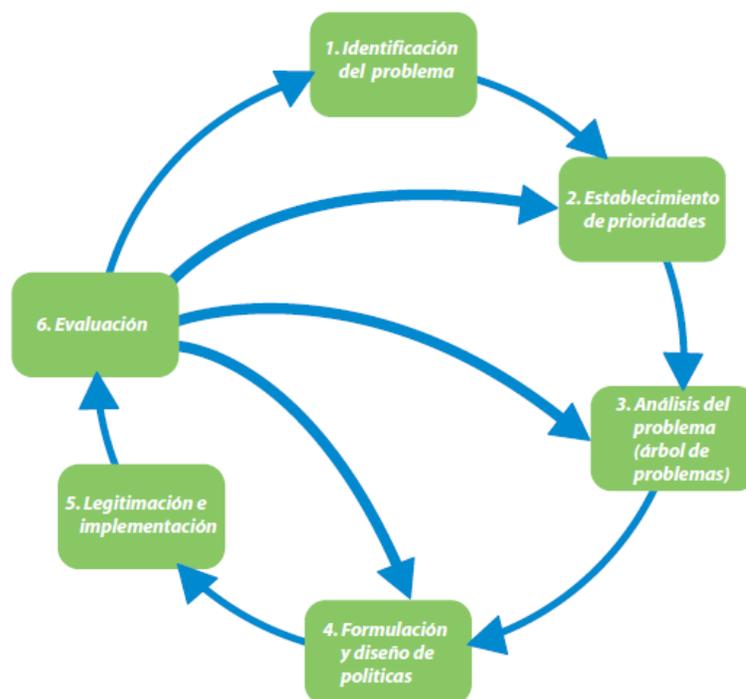
Es posible preparar una presentación PowerPoint para esta parte, sin embargo, debe ser sencilla, sin mucho texto y preferiblemente con dibujos, fotos o gráficos. Otra posibilidad es usar visualizaciones en ideas claves en tarjetas o carteleras.

Para que sea entendida la teoría debe de socializarse con la ayuda de ejemplos en la realidad de forma tal, que los actores comprendan el contexto requerido para la participación de sus opiniones. El/la facilitador(a) tiene la tarea de resaltar las ideas claves de la lluvia de ideas y construir conjuntamente con el grupo un lenguaje común referido a las políticas públicas con enfoque de desarrollo económico local.

Se sugiere aplicar una dinámica corta después de la parte teórica, para preparar al grupo para la siguiente fase del taller.

### 5.2.2 El Paso a Paso del diseño de una política pública

Para comenzar con el tema principal del taller, es decir los pasos para el diseño de la política pública, se debe visualizar la siguiente matriz y explicarla a los participantes:



*Figura 16* Paso a paso del diseño de una Política Pública

Fuente: Plan nacional de desarrollo.

### **5.2.2.1 Paso 1: Identificación del problema**

#### *5.2.2.1.1 Objetivo*

Este paso tiene como finalidad identificar y analizar los problemas que surgen de los obstáculos de tipo económico, sociales, políticos o culturales que impiden la participación de los actores en la dinámica del desarrollo, es decir porque no existe un modelo de desarrollo económico local.

#### *5.2.2.1.2 Metodología propuesta.*

Presentación de la herramienta. El/la facilitador(a) presenta la pregunta motivadora principal: “¿Qué problemas (económicos, de infraestructura, sociales, políticos o culturales) afectan el desarrollo económico local en el municipio?” Se recomienda visualizar la pregunta en una cartelera, una diapositiva, una tarjeta grande.

Asimismo, se puede proponer como pregunta complementaria ¿Qué problemas afectan a los hombres y mujeres de san José de Cúcuta en el Desarrollo Económico Local, políticas sociales locales y en participación ciudadana, respectivamente? Los participantes contestan a la pregunta con una lluvia de ideas, y escriben sus respuestas en tarjetas o en un papel bond para crear un muro de ideas. Este primer ejercicio se realiza en plenaria. Si se trata de un grupo grande, el/la facilitador(a) lo subdivide en dos grupos y cada subgrupo realiza una lluvia de ideas.

El/la facilitador(a) lee en voz alta las tarjetas pegadas a una pared o a una cartelera. Además, forma “nubes de ideas”, es decir agrupa las ideas según su contenido. Si hay varias tarjetas con ideas parecidas, se deben juntar en un espacio del cartel. Aunque las tarjetas se repitan, el/la facilitador(a) no debe sacarlas nunca, sino colocarlas todas en el muro o cartel, porque el efecto psicológico para los participantes puede ser el siguiente: pensarán que el/la

facilitador(a) bota su idea, es decir, que la menosprecia, cuando retira la tarjeta en la que el participante escribió.

Sin embargo, el/la facilitador(a) puede brindar asistencia en definir bien el problema. Explica que el problema nunca es una “falta de algo”, porque esta forma de describirlo no ayuda a encontrar soluciones integrales después. En ambas aplicaciones de la metodología se trabajó esta parte de la siguiente forma: La facilitadora principal ayudó al grupo a juntar las tarjetas con ideas iguales (“nubes de ideas”), y la co-facilitadora escribió una tarjeta nueva que representaba cada nube de ideas. Mediante esta construcción conjunta con el grupo, se determinaron bien los problemas, que se quisieron abarcar y priorizar en el siguiente paso.

Si lo permite el tiempo, adicionalmente se pueden trabajar las siguientes preguntas con los participantes para identificar los problemas que más urgen en cuanto al enfoque de desarrollo económico local:

- ¿De qué información se dispone acerca de cada segmento de la población desagregada por sexo y edad (varones, mujeres, niños y niñas, jóvenes, adultos y ancianos)?
- ¿Cuáles son las áreas de información e indicadores que reflejan la participación, contribución, decisiones y de la comunidad?
- ¿Qué efectos adversos tienen en en la población la falta de acceso a los servicios de salud, educación, etc.?
- ¿Se reconoce en las comunidades el acceso a la propiedad de la tierra?
- ¿Se tiene presente en la comunidad el acceso al crédito, la financiación empresarial es impedimento para el emprendimiento?
- ¿Cuáles son las redes de tiempo empresarial y social que aportan al desarrollo económico de Cúcuta?

- ¿Existen normas o costumbres que afectan los derechos de la población más vulnerable?
- ¿Cuáles son las limitaciones para la participación en espacios de toma de decisiones?
- ¿Cuáles son las limitaciones que se enfrenta pro falta de sinergia y asociatividad?
- ¿Cuáles son los recursos de origen no externo que se pueden endogenizar en el sector productivo de Cúcuta?
- ¿conoce acerca de los sistemas productivos locales, Es posible desarrollar sistemas productivos?

### 5.2.2.1.3 Estructura y tiempo del ejercicio

Tabla 17.  
*Estructura y tiempo del ejercicio*

<b>Actividad</b>	<b>Tiempo</b>
Presentación de la herramienta	10 minutos
Lluvia de ideas	30 minutos
Identificación del problema en plenaria	15 minutos
<b>TOTAL</b>	<b>55</b>

La Tabla No. 17 describe como se distribuye el tiempo para realizar el ejercicio.  
Fuente: Elaboración Propia.

### 5.2.2.2 Paso 2: El establecimiento de prioridades

#### 5.2.2.2.1 Objetivo

La finalidad de esta herramienta es priorizar, de manera participativa, los problemas más críticos o relevantes que requieren ser abordados por la gestión local, mediante una política pública con enfoque de desarrollo económico Local.

#### 5.2.2.2.2 Metodología propuesta

Presentación de la herramienta. El/la facilitador(a) explica el objetivo de la herramienta con sus propias palabras, resaltando la necesidad de priorizar solamente pocos problemas. La regla es simple: si se quieren abordar todos los problemas a la vez, normalmente no se hace nada y se queda en el discurso. Por este motivo, se recomienda la técnica de la priorización de problemas. El/la facilitador(a) presenta la siguiente matriz a los participantes.

Tabla 18.  
*Matriz de Criterios para evaluar un problema*

<b>Problema identificado</b>	<b>Impacto en la comunidad</b>	<b>Posibilidades de alianzas para abarcarse el problema</b>	<b>Intención de cambio</b>	<b>Factibilidad financiera</b>	<b>Puntaje</b>
Falta de sinergia y asociatividad					
Escasa inversión en infraestructura					
Débil desarrollo de sistemas					

---

productivos

locales

Escasas fuentes de

financiación

Imposibilidad para

acceso a crédito.

---

La Tabla No. 18 describe los criterios para evaluar cualquier situación y otorga una calificación.  
Fuente: Elaboración Propia.

Antes de empezar con el ejercicio, se debate en plenaria si los criterios propuestos ayudan a los participantes para priorizar sus problemas específicos del Enfoque de Desarrollo Económico Local. Caso contrario, se deben reemplazar los criterios considerados como menos útiles por pautas sugeridas por los asistentes al curso.

La matriz se trabaja en plenaria con el grupo, buscando el consenso o mediante votación.

Se suman los puntajes en la última columna para identificar 4 o 5 problemas priorizados, que se trabajarán en grupos.

#### 5.2.2.2.3 Estructura y tiempo del ejercicio

Tabla 19.  
*Estructura y tiempo del ejercicio*

<b>Actividad</b>	<b>Tiempo</b>
Presentación de la herramienta	10 minutos
Concertación de los criterios	10 minutos

---

Trabajo en plenaria	10 minutos
TOTAL	30 minutos

La Tabla No. 19 describe como se distribuye el tiempo para realizar el ejercicio.  
Fuente: Elaboración Propia.

### **5.2.2.3 Paso 3: Análisis del Problema (Árbol de Problemas)**

#### *5.2.2.3.1 Objetivo*

Teniendo en cuenta el problema priorizado, se inicia su análisis mediante el uso de la herramienta del Árbol de Problemas. El Árbol de problemas tiene la finalidad siguiente:

- Analizar la situación actual relacionada con el problema de desarrollo seleccionado
- Identificar los problemas principales en torno al problema de desarrollo y las relaciones causa-efecto entre ellos.
- Visualizar las relaciones de causalidad y sus interrelaciones en un diagrama (Árbol de Problemas).

#### *5.2.2.3.2 Metodología propuesta*

Formación de grupos de trabajo. Conformar 4 - 5 grupos de trabajo de acuerdo al número de participantes del taller. Los grupos de trabajo no deben tener más de 6 integrantes. Cada grupo trabajará un problema diferente y se elegirá los problemas según el puntaje que hayan obtenido en el paso anterior. Por ejemplo, los cuatro temas calificados con el mayor puntaje en la priorización son trabajados en cuatro grupos. Cada grupo elegirá un/a facilitador(a) y trabajará de la siguiente manera:

- Escribir el problema principal identificado en una tarjeta y pegarlo en el centro de una pared, cartelera o tablero.

- Identificar otros problemas que son causa directa del problema de desarrollo (el cual ahora se convierte en efecto de esas causas) y colocarlos debajo del problema de desarrollo.
- Seguir colocando otros problemas con el mismo principio: que sean causas de los problemas anteriormente encontrados. Proseguir hasta llegar a las causas que son raíces.
- Identificar si algunos de los problemas colocados son efectos del problema de desarrollo y colocarlo por encima de este. Completar los efectos del problema central. Revisar el árbol, comprobar que es válido y completo, haciendo los ajustes necesarios.
- Trazar líneas con flechas que apunten de cada problema-causa al problema-efecto que producen y asegurarnos si el diagrama tiene sentido.

Para visualizar mejor la herramienta del Árbol de Problemas, se puede hacer usos de ejemplos tales como:

**Gráfica 2. Árbol de problemas.**



*Figura 17. Árbol de problemas*  
Fuente: Plan nacional de desarrollo.

### 5.2.2.3.3 Forma de presentación en plenaria

Un miembro de cada grupo presenta los resultados del trabajo en plenaria y explica brevemente cómo han llegado a elegir su problema principal. Para motivar al expositor o la expositora, el/la facilitador(a) puede animar al público después de la presentación.

Tabla 20.  
*Estructura y tiempo del ejercicio*

<b>Actividad</b>	<b>Tiempo</b>
Presentación de la herramienta	10
Trabajo grupal	60
Presentación en plenaria	20
<b>TOTAL</b>	<b>90</b>

La Tabla No. 20 describe como se distribuye el tiempo para realizar el ejercicio.  
Fuente: Elaboración Propia.

#### **5.2.2.4 Paso 4: Formulación de la política de Desarrollo Económico Local.**

##### **5.2.2.4.1 Objetivo**

Esta herramienta tiene la finalidad de diseñar la política de género, precisando clara y ordenadamente el tema, los objetivos, estrategias principales de implementación, el grupo beneficiario, así como los indicadores para medir los efectos reales de la política.

##### **5.2.2.4.2 Metodología propuesta**

Para explicar este paso de la manera más eficiente, se recomienda que el/la facilitador(a) explique no solamente el objetivo de la herramienta, sino que dé un ejemplo concreto de una política pública con enfoque de género. El/la facilitador(a) presenta la matriz a los participantes y explica cada punto al grupo. La matriz se trabaja en los grupos formados anteriormente. El/la facilitador(a) debe prestar especial atención a los grupos en esta fase, ya que es la más difícil. Los grupos usualmente necesitan más acompañamiento cuando definen el objetivo y las

estrategias. Se sugiere que el/la facilitador(a) pase por los grupos y ofrezca su ayuda de manera individualizada.

Tabla 21.

*Matriz de Criterios para evaluar una propuesta de política pública*

<b>TEMA O</b>		<b>ESTRATEGIAS</b>	<b>GRUPO</b>	<b>INDICADORES</b>
<b>MATERIA</b>	<b>OBJETIVOS</b>		<b>DE</b>	
<b>DE LA</b>			<b>BENEFICIADOS</b>	
<b>POLÍTICA</b>				
<b>Y LUGAR</b>				
El Tema es	Son:	Determinan	¿A quiénes se	tener en cuenta:
el	Logros	como	dirige la política?	Los indicadores
problema	Éxitos	conseguir o	¿Varones o	deben expresarse
principal	Metas	alcanzar los	mujeres, ¿Qué	en términos de
identificado	que se desean	objetivos	estrato social?	cantidad y/o
en el paso	alcanzar y	trazados.		calidad en
anterior.	pueden	No son		tiempo o plazo
Como	cumplirse.	actividades, sino		determinado.
Alternativa,	No son:	el camino para		Si se puede medir,
se puede	Trabajos a	llegar al objetivo.		se puede
elegir un	realizar	Por ejemplo:		administrar.
problema	Tareas a cumplir	formar alianzas;		
identificado	Pregunta clave:	Difusión etc.		
como	¿Qué se busca			

---

causa en el	cambiar o
Árbol de	mejorar?
problemas.	Palabras
Siempre se	clave:
debe	Verbos en
indicar el	infinitivo:
lugar	Promover,
exacto	Facilitar,
dónde se	Contribuir
quiere	
desarrollar	
la	
política	

---

La Tabla No. 21 describe los criterios para evaluar una posible política pública.  
Fuente: Elaboración Propia.

#### 5.2.2.4.3 *Forma de presentación en plenaria*

Una persona por grupo presenta brevemente la matriz en plenaria, resaltando solamente los puntos más importantes. A cada grupo se conceden 7 - 8 minutos para la presentación. Se puede trabajar en este caso con la metodología de la tarjeta amarilla y roja, en analogía a las reglas del fútbol: la tarjeta amarilla significa que solamente quedan 2 minutos para la presentación, mientras que la roja significa que se acabó el tiempo para la exposición.

Tabla 22.  
*Estructura y tiempo del ejercicio*

<b>Actividad</b>	<b>Tiempo</b>
Presentación de la herramienta con ejemplo	20
Trabajo grupal	60
Presentación en plenaria	30
<b>TOTAL</b>	<b>110</b>

La Tabla No. 22 describe como se distribuye el tiempo para realizar el ejercicio.  
Fuente: Elaboración Propia.

### ***5.2.2.5 Paso 5: Legitimación e implementación de la política***

#### *5.2.2.5.1 Objetivo*

La finalidad de estas herramientas es institucionalizar la política en el gobierno local, difundirla a los y las ciudadanos(as) así como definir el rol de los actores en la implementación de la política.

#### *5.2.2.5.2 Metodología propuesta*

El/la facilitador(a) explica la importancia de institucionalizar la política en el gobierno local. Dependiendo del grupo, se debe explicar el término “institucionalización”. El/la facilitador(a) resalta que existen varias maneras de institucionalizar políticas públicas, por ejemplo, por ordenanzas, decretos, pero también mediante las costumbres, e iniciativa de la acción conjunta y cooperación entre la población. Se escoge un ejemplo de una política pública trabajado en un grupo, para analizar en plenaria las posibles formas de institucionalización de la política. El/la facilitador(a) resume las ideas en un cartel o realiza una lluvia de ideas con tarjetas.

Los participantes se dividen en los grupos anteriores. Dos grupos trabajan la siguiente herramienta sobre el mapeo de actores en la implementación de la política pública con enfoque de desarrollo Económico Regional, mientras los otros dos o tres grupos desarrollan un pequeño plan de difusión de la política. Si se dispone de más tiempo todos los grupos pueden trabajar ambas herramientas.

### **5.2.3 Mapeo de actores**

La implementación de la política diseñada requiere la participación de diversas organizaciones existentes en la localidad. La herramienta permite identificar los actores claves, sus proyectos y relaciones, y acordar con quienes de ellos sería favorable convocar y determinar estrategias que permitan su involucramiento en los asuntos públicos de acuerdo a sus intereses particulares.

Los participantes identifican a las principales organizaciones empresariales, de crédito y diseño de infraestructura para el ámbito empresarial a convocar para la implementación de la política pública. Se deben utilizar círculos para cada parte identificada y decidir el tamaño del círculo según el poder y la influencia que el actor tenga en el municipio. No olvide incluir al municipio en el centro del mapa.

Los grupos conectan los círculos utilizando líneas que reflejen el tipo de relación que existe entre ellos y la municipalidad, de acuerdo a estos ejemplos:

- Las líneas rectas simbolizan relaciones bastante estrechas, pueden cooperar entre sí, pero no tienen proyectos formales comunes o alianzas estratégicas. Intercambian información.
- Las líneas zigzag indican conflicto entre las partes.
- Las líneas dobladas indican una alianza estratégica o un convenio formal. Indicar en qué tipo de proyecto.

- Las líneas dobles cortadas por una línea recta indican una conexión o relación quebrada.

Los participantes elaboran el mapa de acuerdo a las instrucciones anteriores. Una vez culminado el mapa de actores se responden la siguiente pregunta:

¿Con qué instituciones se recomienda hacer alianzas para la implementación de la política pública y cómo?

#### 5.2.4 Plan de difusión de la política

El grupo que trabaja esta herramienta debe pensar en cómo difundir la política dentro de la municipalidad y a los y las ciudadanos(as). El grupo trabaja la siguiente matriz con tarjetas:

Tabla 23.  
*Matriz de Difusión*

<b>Tema de la política</b>	<b>Objetivo de difusión</b>	<b>Estrategia de difusión</b>	<b>Actividad de difusión</b>
Disminución de la drogadicción.	Riesgo de personas adictas, problemas en el ámbito familiar y social	Alianzas con emisoras, canales de redes sociales, comité de vigilancia comunitaria.	Elaborar catillas de información en bares y centros de jóvenes Avisos radiales o televisivos locales. Colocar la política en la página en los medios oficiales del municipio.

La Tabla No. 23 describe los criterios para difundir una posible política pública.

Fuente: Elaboración Propia.

#### **5.2.4.1 Forma de presentación en plenaria**

Un miembro de cada grupo presenta los resultados del trabajo en plenaria. Si no hay suficiente tiempo, sólo uno de los grupos que ha trabajado el plan de difusión presenta sus resultados, lo mismo ocurrirá con el mapeo de actores. Para elegir cuál de los grupos presenta se puede usar el método del sorteo con tarjetas. Lo importante es que todos los participantes comprendan ambas herramientas, para que las puedan aplicar después en sus territorios.

Tabla 24.  
*Estructura y tiempo del ejercicio*

<b>Actividad</b>	<b>Tiempo</b>
Indicaciones generales del facilitador	10
Debate en plenaria o lluvia de ideas	20
Presentación de Herramientas de Difusión y/o del mapeo de actores	15
Trabajo grupal	60
Presentación en plenaria	10
<b>TOTAL</b>	<b>115</b>

La Tabla No. 24 describe como se distribuye el tiempo para realizar el ejercicio.  
Fuente: Elaboración Propia.

### **5.2.5 Monitoreo y evaluación de la implementación**

No basta con realizar un trabajo con actores y plantear una política pública con enfoque de desarrollo económico local, sino que además se “se requiere contar con procedimientos claros para el seguimiento, particularmente establecer indicadores que den cuenta de la implementación de la política y nos permitan saber si ha tenido éxito o requiere de su modificación.” Por este motivo, para darle sostenimiento a la política pública con enfoque de desarrollo económico local, se recomiendan diferentes procedimientos y herramientas.

Por un lado, se sugiere monitorear el avance de la implementación de la política por los miembros del consejo municipal, que reportan al alcalde/la alcaldesa. Para este fin, se organizan reuniones mensuales de análisis y monitoreo del proceso, durante los primeros seis meses de la implementación de la política.

La participación de la sociedad civil para garantizar el éxito de la política pública, es esencial. Por este motivo, se sugiere diseñar un plan de vigilancia ciudadana, cuya finalidad sería garantizar la continuidad de la política pública implementada a través de las organizaciones de base y la sociedad civil en general.

## Capítulo VI: Conclusiones y Recomendaciones

Dentro de los enfoques que ha manejado San José de Cúcuta como cabecera, ha aplicado en el paso del tiempo estrategias, que se ven reflejadas en la disminución de los indicadores como el desempleo y la pobreza; dentro de las estrategias de desarrollo municipal propende por una estructura completa que permita avanzar en las metas de disminución de la pobreza, aumento de niveles educativos y de un progreso general de la comunidad cucuteña, no obstante, la población continúa en ascenso y eso sumado a los flujos migratorios agudiza la posible crisis humanitaria que se presenta en la región.

Entonces el enfoque de desarrollo que manifiesta y sostiene el municipio de san José de Cúcuta desde el análisis de las estrategias enmarcadas en el actual plan de desarrollo municipal y respondiendo a los indicadores de la presente anualidad, se inclina por un desarrollo sostenible y sustentable, donde la ciudad sea líder en la región. Entendiéndose pues por desarrollo sustentable: como el desarrollo que permite y tiene en cuenta la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes en el entorno, que respete y cuide el medio ambiente, y a su vez que el desarrollo no impida la satisfacción de necesidades de las generaciones futuras del territorio y del planeta (Gutiérrez Garza, 2007).

Así mismo para Cúcuta es necesario la formulación de políticas que encamine el rumbo de acción hacia el estableciendo de un enfoque de desarrollo económico local, aprovechando las oportunidades externas y endogenizarlas junto con los recursos locales, para jalonar el desarrollo, desde las estructuras que componente el factor económico como lo es el turismo, a través de obras que resalten la llamada perla del norte como destino turístico en su ubicación estratégica.

Sin embargo, a pesar de la ubicación estratégica de Cúcuta en la región fronteriza, en lo que alguna vez fue la frontera más dinámica de América Latina, se debe cambiar el rumbo al desarrollo

de sistemas productivos locales que potencien el sector agropecuario en la región, con capacitación para productores, y la consolidación de alianzas de comercialización nacional e internacional.

Dado el enfoque teórico y las evidencias, la política pública tiene validez cuando la ciudadanía participa en el proceso de construcción y monitoreo de las políticas, que se establecen a partir del conocimiento, la determinación de problemáticas y oportunidades, así como del planteamiento de estrategias de acción establecidas desde la comunidad; razón por la cual se concluye que es importante elaborar talleres y seminarios de participación con los actores clave de la comunidad cucuteña para sentar las bases de un modelo de desarrollo claro como lo es el enfoque del DEL.

Es importante, resaltar los criterios de acción desde 3 agentes importantes en la economía, y en la construcción y consolidación de un modelo de desarrollo, aunque en este trabajo no se tiene en cuenta el carácter endógeno del desarrollo, si es importante el rol de la academia, la consolidación empresarial, y el estado dentro de la formulación de políticas públicas, sustentados en la dinámica y participación ciudadana.

Desde la academia, a instituciones presentes en la ciudad de Cúcuta, unidas en una red de cooperación institucional o en red de observatorios socioeconómicos y políticos, pueden ser de mediadores y garantes en los procesos de construcción de política, aportando con los expertos en los temas para la capacitación a la comunidad, así como con los moderadores de los talleres prácticos. Desde el ente gubernamental, en la secretaria de desarrollo municipal y la administración local en general, deben plantearse agendas de trabajo y evaluación de políticas como mínimo de seis meses, revisando la ejecución efectividad y vigencia de las actividades y metas propuestas.

Consolidación de tejido social empresarial, donde se promueva la asociatividad y la sinergia entre empresas de sectores similares, así poder dinamizar el proceso de sistemas productivos locales, alcanzar convocatorias de orden nacional e internacional, y mejorar el bienestar de una comunidad empresarial en su conjunto.

## Bibliografía

Alcaldía de San José de Cúcuta (2016) Plan De Desarrollo Municipal 2016-2019, San José de Cúcuta (2016).

Alburquerque, F. (2003). “Teoría y práctica del enfoque de desarrollo local”. Instituto de Economía y Geografía. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (S/F)

\_\_\_\_\_ (2004). “Curso de Desarrollo Local. Alburquerque”. (S/F).

Avendaño, W. Innovación: un proceso necesario para las pequeñas y medianas empresas del municipio de San José de Cúcuta, norte de Santander (Colombia) (2012) En: Semestre Económico, volumen 15, No. 31, pp. 187-208.

Banco Mundial. (2014). Informe de BM-FMI Mide los Avances en los Objetivos de Desarrollo, Incluso el Nuevo Objetivo que Promueve la Prosperidad Compartida del 40% Inferior. Recuperado de :<http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2014/10/08/wb-imf-report-progress-development-goals-promoting-shared-prosperity>

Barro, R. Government Spending in a simple model of the endogenous growth. Journal of Political Economy 98 N° 5, 1990, pp. 103-125.

Becerril, L; Francisco, A. 2005. “Evolución del concepto de desarrollo e implicaciones en el ámbito territorial: Experiencia desde Cuba”. Economía, Sociedad y Territorio, Año/Vol. 5, No. 17, 2005, El Colegio Mexiquense, A.C., Toluca, México. PP 89-115

Bustamante, A., Bustamante, J.C. Análisis de percepciones sobre la competitividad territorial de tres municipios fronterizos de Norte de Santander y Táchira. (2008). En: Aldea Mundo, Año 13, No. 25, p. 13-24.

Cerda, H. (1991). Los elementos de la investigación. Editorial El Búho. Bogotá

Consejo Nacional De Evaluación De La Política De Desarrollo Social [CONEVAL]. (2010). Metodología para La Medición Multidimensional de la Pobreza en México.

Consejo Nacional De Política Económica Y Social República De Colombia Departamento Nacional De Planeación - CONPES 3739. (2013). Estrategia de desarrollo integral de la región del Catatumbo.

CONPES 3805 (2016), Prosperidad Para Las Fronteras De Colombia. Avances de los compromisos con corte al 31 de diciembre de 2016.

Cortes D. Gamboa L. González J. (2000). Algunas Consideraciones Analíticas Sobre el Estándar de Vida. Revista de Economía de la Universidad del Rosario, III (septiembre 2000). PP. 25-44.

Czamanski, S. Regional and Interregional Social Accounting. Lexington Books, Lexington. 1973. 204p.

Departamento Administrativo Nacional De Estadística (DANE) Visor de Microdatos. Archivo Nacional de Datos (ANDA) Recuperado de: <https://sitios.dane.gov.co/visor-anda/>

\_\_\_\_\_ (2017) Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2016. Boletín técnico.

\_\_\_\_\_ (2016). Encuesta Nacional de Calidad de Vida-ECV 2015.

\_\_\_\_\_ (2009). Metodología Encuesta Nacional de Calidad de Vida.

Departamento De Planeación Nacional (DNP) (2016) inclusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los planes de desarrollo territoriales, 2016-2019 Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/sinergia/documentos/ods\\_en\\_los\\_pdt.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/sinergia/documentos/ods_en_los_pdt.pdf)

\_\_\_\_\_ Regionalización presupuesto de inversión, vigencia 2016. Recuperado de:  
[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/\(2\)DtoRegPC2016-POAI%20Anexo%20Ajustado%20Def.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/(2)DtoRegPC2016-POAI%20Anexo%20Ajustado%20Def.pdf)

Diaz Granados, S. Política de desarrollo empresarial: La política industrial de Colombia. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Bogotá, 2011.

Domar, E. Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment. *Econometrica* Vol. 14, No. 2, 1946, pp. 137-147.

Gardner, K. Lewis, D. 2003. “Antropología, Desarrollo y el desafío posmoderno”. El Colegio Mexiquense, México.

Ghali, M. Y Renaud, B. Regional Investment and Regional Growth: Some Empirical Evidence. University of Hawai. 1971. 11p.

Equipo Local De Coordinación <https://umaic.org/norte-de-santander.html>

FAO (2017). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de:  
<http://www.fao.org/sustainable-development-goals/goals/goal-1/es/>

\_\_\_\_\_ (1998a). The State of Food and Agriculture. FAO, Rome, Italy.

\_\_\_\_\_ (1998b). Evaluation of the special programme for African countries affected by drought and desertification: thematic study on small-scale irrigation and water control activities, 1. Food Balance Sheets. Mimeo. FAO, Rome, Italy. Report No. 98/073. IFAD/SSA.

\_\_\_\_\_ (1998b). Trade Yearbook 1998. FAO, Rome, Italy.

Fundación Codespa. (2018). Hambre cero. Una lucha que debemos ganar antes de 2030. Recuperado de: <https://www.codespa.org/blog/2018/02/12/hambre-cero-una-lucha-que-debemos-ganar-antes-2030/>

Gobernación De Norte De Santander, (2015) Plan de Desarrollo para Norte de Santander 2016-2019 “Un Norte Productivo Para Todos”

Recuperado de:  
<http://www.sednortedesantander.gov.co/sitio/images/documentos/informesdelsector/PDD%20NDS%202016-2019.pdf>

Grundmann, G. (2003), “Como la sal en la sopa”, Cochabamba, Bolivia.

Harrod, R. An (1939) Essay in Dynamic Theory. The Economic Journal Vol. 49, No. 193, pp. 14-33.

Hernandez S. (2003) Metodología de la investigación. McGraw-Hill. México.

Hilhorst, J. (1990) Regional Studies and Rural Development. Aldershot: Avebury. 1990. 340p.

Keynes, J.M (1936). Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. México, D.F: Fondo de Cultura Económica, 379p.

Kliksberg B. (1999). Capital Social y Cultura, Claves Esenciales del Desarrollo. Revista de la CEPAL 69.

InWent. (2007) “Herramientas para el Desarrollo Organizacional”.

InWent. (2007) Mesopartner, “La Energía de Grupos Grandes para el Desarrollo Económico Local. Espacio Abierto y Café DEL.

InWent. (2006) “Manual de conceptos y herramientas para procesos de Desarrollo Económico Local”.

Martínez, P. (2010). “Elementos sustanciales del desarrollo local”. OIDLÉS, Vol. 4, No. 8, Universidad de Málaga, España. PP 20-33.

Mujica, C. (2010). “El concepto de desarrollo: Posiciones Teóricas más relevantes”. Revista Venezolana de Gerencia, No. 5, abril-junio, Venezuela. pp. 194-320.

Musgrave, R. A. “A brief history of fiscal doctrine”, en: Handbook of Public Economics, cap 1, Vol I. Elsevier Science Publishers, 1985, pp. 1-59.

Observatorio en Comercio Internacional y Frontera (OCIF) Boletín de indicadores económicos y de comercio Internacional (2018).

Organización de Naciones Unidas (ONU). (2015) Objetivos de Desarrollo Sostenible Recuperado de: <https://academicimpact.un.org/es/content/objetivos-de-desarrollo-sostenible>

\_\_\_\_\_ (1986). Declaración Sobre el Derecho al Desarrollo. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RightToDevelopment.aspx>

Pérez, A. (2008) Políticas públicas para la promoción del desarrollo económico territorial. ASOCAM. Quito.

Pinzón, E. (2017). Reto del Hambre Cero: una estrategia de las Naciones Unidas, su relevancia en la agenda mundial y su trascendencia en Colombia. Via Iuris, 22, pp. 189-208.

Programa De Las Naciones Unidad Para El Desarrollo – PNUD (2015), Diagnóstico Socioeconómico de Norte de Santander Recuperado de: <http://www.anh.gov.co/Seguridad-comunidades-y-medio-ambiente/SitioETH-ANH29102015/como-lo-hacemos/ETHtemporal/DocumentosDescargarPDF/1.1.2%20DIAGNOSTICO%20NORTE%20DE%20SANTANDER.pdf>

\_\_\_\_\_ (2015) Índice de Desarrollo Humano (IDH). Recuperado de:  
<http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh>

\_\_\_\_\_ (2015) Preguntas Frecuentes – Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).  
 Recuperado de: <http://hdr.undp.org/es/faq-page/multidimensional-poverty-index-mpi#t295n2522>

\_\_\_\_\_ (2015) ¿Qué es el desarrollo humano? Recuperado de:  
<http://hdr.undp.org/es/content/%C2%BFqu%C3%A9-es-el-desarrollo-humano>.

\_\_\_\_\_ (2010). Informe Sobre Desarrollo Humano 2010. La Verdadera Riqueza de las Naciones: Caminos al Desarrollo Humano.

\_\_\_\_\_. (2005). Informe de Colombia para Objetivos de Desarrollo del Milenio 2005.  
 Recuperado de: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=aLa020101--&m=c>.

\_\_\_\_\_ (2005). Hacia una Colombia equitativa e incluyente. Objetivos de desarrollo del Milenio. Bogotá: PNUD.

\_\_\_\_\_ (1997). Informe Sobre Desarrollo Humano 1997.  
 Política Pública de generación de empleo e ingresos para la ciudad de Quibdó.  
 Universidad Tecnológica del Chocó, 2008.

Ray D. (1998). Economía del Desarrollo.

Rodas M. (2000). La Medición del Desarrollo Humano: una Tarea Interminable y Polémica. Quinto Taller Regional Sobre la Medición de la Pobreza: Métodos y Aplicaciones.

Romer, Paul. Increasing Returns and Long Run Growth. *Journal of Political Economy*, October 1986, pp. 1002-1037.

Sen A. (2004). La Cultura Como Base del Desarrollo Contemporáneo. Revista Voces N° 25 Universidad Nacional de Rio Cuarto. <https://www.unrc.edu.ar/publicar/25/index.html>

Silva, I. (2005). “Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina”. Revista CEPAL, No. 85, Abril. CEPAL. PP 81-100.

Smith, A. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, London, 1776, 527p.

Solorza, M. (2011). “La Teoría de la Dependencia” Revista Republicana, No. 10, Enero – Junio. Colombia. PP 127-139

Tamayo y Tamayo, M. (1994) El proceso de la investigación científica. Limusa Noriega Editores. Bogotá.

Tello, M. (2006). “Las teorías del desarrollo económico local y la teoría y práctica del proceso de descentralización en los países en desarrollo”. CENTRUM, Julio. Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú.

Torres-Melo, J Y Santander, J. Introducción a las Políticas Públicas, Concepto de herramientas desde la relación entre Estado y Ciudadanía. (2013) IEMP Ediciones, Procuraduría general de la Nación. Colombia – Bogotá.

Universidad Del Norte. (2016). Actualización 2016. Índice de Progreso Social en 10 Ciudades Colombianas. “Un Índice para la Acción”.

Urquijo M. (2014). La Teoría de las Capacidades en Amartya Sen.

Vázquez, Barquero, Antonio. (2000). “La política del desarrollo económico local” en Marco de análisis el enfoque y la política, CEPAL. Santiago, Chile.

Valcárcel M. (2006). Génesis y Evolución del Concepto y Enfoques Sobre el Desarrollo. sejo Privado de Competitividad. Bogota D. c. : Puntoaparte. Recuperado de:  
[https://compite.com.co/wp-content/uploads/2018/10/CPC\\_INC\\_2018-2019\\_Web.pdf](https://compite.com.co/wp-content/uploads/2018/10/CPC_INC_2018-2019_Web.pdf)

World Economic Forum. (2018). *The global competitiveness report*. world Economic Forum, Switzerland. Recuperado de:  
[http://www.cdi.org.pe/pdf/IGC/2018/The\\_Global\\_Competitiveness\\_Report\\_2018.pdf](http://www.cdi.org.pe/pdf/IGC/2018/The_Global_Competitiveness_Report_2018.pdf)