La Gobernanza Multinivel como modelo de Desarrollo Territorial: el caso de la electrificación rural en la región del Catatumbo (Norte de Santander, Colombia)

Tesis de grado como requisito para optar por el título de:
Magister en Políticas Públicas y Desarrollo

Raúl Rolando Castro Ojeda

Universidad Autónoma de Bucaramanga UNAB
Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo
Facultad de Ciencias Políticas y Jurídicas
Bucaramanga
2017

La Gobernanza Multinivel como modelo de Desarrollo Territorial: el caso de la electrificación rural en la región del Catatumbo (Norte de Santander, Colombia)

Raúl Rolando Castro Ojeda

Director:

Esther Parra Ramírez

Universidad Autónoma de Bucaramanga
Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo
Facultad de Ciencias Políticas y Jurídicas
Bucaramanga
2017

Contenido

INTRODUCCIÓN 5

1. ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA MULTINIVEL EN EL ÁMBITO TERRITORIAL. 9

1.1. Estado del arte **9**

1.2. Marco Teórico **14**

1.2.1. Gobernanza multinivel como nueva relación entre los gobiernos y la ciudadanía en la búsqueda de soluciones. 14

1.2.2. Gobernanza multinivel y participación ciudadana 21

1.2.3. Dificultades en la gobernanza multinivel 25

2. DISEÑO METODOLÓGICO 27

2.1. Tipo de investigación **27**

2.2. Método de investigación **28**

2.3. Participantes de la entrevista. **29**

2.4. Variables de estudio **29**

2.5. Instrumento **30**

Fuente: Elaboración Propia 32

2.6. Procesamiento de la información **32**

3. LA REGIÓN DEL CATATUMBO Y SU INFRAESTRUCTURA EN SERVICIOS PÚBLICOS 33

4. CARACTERIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA 37

4.1. Generalidades del proyecto **37**

4.2. Entrevistas **43**

4.2.1. Impacto social. 43

4.2.2. Cooperación. 52

4.2.3. Participación. 56

3.3. Análisis comparativo de las entrevistas **59**

5. RECOMENDACIONES 71

6. CONCLUSIONES 73

REFERENCIAS 77

Lista de Tablas y Figuras

Tablas

Tabla 1. *Variables de estudio* 30
Tabla 2. *Cuestionario de encuesta* 31
Tabla 3. Cuadro comparativo de las entrevistas 67

Figuras

Figura 1. Dimensiones de la participación 24
Figura 2. Mapa de la región 34
Figura 3. Reunión entre encargados del proyecto 38
Figura 4. Actividades de construcción 41
Figura 5. Actividades para la electrificación 41
Figura 6. Informe del proyecto 62
Figura 7. Asamblea 64
Figura 8. Comunidad beneficiada del proyecto 65

Introducción

Durante muchos años, el tema de la gobernanza se consideraba como el desarrollo de un conjunto de medidas e iniciativas con carácter público y social, vinculada a una función particular y centralizada del Estado, lo cual limitaba las posibilidades de comprender las necesidades y problemáticas particulares relacionadas con las agendas locales (Rosas, Calderón y Campos, 2012). Hoy en día, explican autores como Popartan y Sandoval (2012) y Sebastiani (2017), la gobernanza se ha establecido a través de un enfoque más descentralizado, participativo y cooperativo, en el cual se tienen en cuenta y se valoran las necesidades de la población, a través de unos procesos de comunicación constantes con las autoridades locales, con el fin de apoyar el desarrollo de políticas públicas y de asistencia social más coherentes con las particularidades de cada territorio.

Según Valencia y Agudo (2012), una de las principales estrategias que se han establecido en los países más desarrollados, a través de los últimos años, para mejorar los problemas que enfrentan las comunidades, ha sido la de trasladar la responsabilidad de la gobernanza y de los procesos relacionados a la toma de decisiones, de las autoridades centrales hacia los gobiernos locales. Esto ha permitido que se puedan tener en cuenta las voces de los diferentes actores que hacen parte de las comunidades, con un enfoque que permite visualizar de manera efectiva la realidad que atraviesan las personas.

La importancia de estos procesos de cooperación y participación en el diseño de las políticas públicas se ha hecho más evidente desde 2009, cuando el Comité de las Regiones y la Comisión Europea acuñaron y definieron el término *Gobernanza multinivel*¸ con el fin de construir el desarrollo de Europa a través de un enfoque asociativo, y de promover procesos inclusivos de toma de decisiones. Por lo tanto, la gobernanza multinivel reconoce el hecho de que resulta mucho más efectivo aplicar políticas y acciones cuando hay un trabajo coordinado y cooperativo, desde el cual sea posible trabajar en distintos niveles de gobierno para mejorar la efectividad de las decisiones políticas que están enfocadas en el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades (Castro, 2010; Comisión Europea, 2015).

Ahora bien, en la práctica se ha visto que la gobernanza multinivel se limita a la cooperación entre entes de gobierno a nivel central y territorial, sin llevar a cabo una inclusión efectiva de la ciudadanía. Lo anterior sería un proceso incompleto de gobernanza multinivel, ya que la característica básica de esta exige de un proceso de cambio y de transformación que solo es posible en la medida en que se fortalezca la participación y comunicación de las comunidades. Estos elementos no solo ayudan a legitimar la democracia, sino que también fortalecen la trasparencia y la efectividad de las políticas públicas (Natera, 2005).

La búsqueda de una total participación ciudadana y cooperación interinstitucional es, entonces, un norte claro para la inclusión de procesos de gobernanza multinivel en países en proceso de desarrollo, como Colombia. En particular, se considera que para este país la inclusión de elementos y principios propios de la gobernanza multinivel puedan solucionar problemas de poca presencia estatal en poblaciones que tradicionalmente han quedado excluidas de las principales acciones gubernamentales (Fernández y Weason, 2012).

A partir de lo anterior, se puede ver la importancia en la revisión, supervisión y análisis de un proyecto gestado a partir de la inclusión de medidas de gobernanza multinivel, como es el caso de la electrificación en la zona rural del Catatumbo y Provincia de Ocaña (Norte de Santander). Para los promotores de esta iniciativa, el desarrollo histórico y las estadísticas de cumplimiento son un indicador de la efectividad del proyecto, el cual se ancla igualmente en la participación de las comunidades. Es decir, podría considerarse que se ha desarrollado en este un caso un proceso de gobernanza multinivel.

Dada la importancia y posible replicabilidad de este proyecto en otras regiones del país, igualmente con falencias de acceso a servicios públicos, se hace necesario estudiar adecuadamente este proceso. Por lo anterior, se ha delimitado como objetivo general para la presente investigación es analizar el caso de la electrificación rural en la región del Catatumbo como modelo de desarrollo territorial desde la perspectiva de gobernanza multinivel. Ya que se trata de un proceso de participación y de cooperación se propone una investigación de tipo cualitativo a partir de la realización de entrevistas con diferentes actores que han hecho parte del proyecto, y que pertenecen a diferentes sectores: representantes de instituciones del Estado, autoridades locales, empresas privadas y líderes comunales. Con las entrevistas se buscó generar

un diálogo que permita entender los factores de éxito de este proyecto, y la importancia de la cooperación y la colaboración como medio para satisfacer las necesidades de la población.

Para el logro del objetivo general anteriormente expuesto, es importante abordar el debate teórico conceptual en torno a la gobernanza multinivel y sus implicaciones en el progreso multidimensional de países con marcado desarrollo territorial diferenciado. Además, se debe reconocer la problemática que se ha presentado en la región del Catatumbo que ha dado como resultado el desarrollo de un proceso de gobernanza multinivel para mejorar la electrificación. Finalmente, es necesario reconstruir desde la perspectiva de gobernanza multinivel el proceso articulador de la Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar para hacer posible la electrificación rural en la región.

El desarrollo de este proyecto es importante en la medida en que permite reconocer los principios y prácticas que orientaron la implementación efectiva de un proyecto social en una región con evidentes problemáticas sociales, a través de un proceso de cooperación y colaboración entre diferentes instituciones del Estado, empresas privadas y población civil. Por tanto, es importante que, a partir del análisis propuesto sobre el caso de éxito en el Catatumbo, se generen recomendaciones para ser tenidas en cuenta en el diseño e implementación de otro tipo de proyectos sociales en distintas regiones del país, que necesitan de una intervención efectiva para enfrentar las urgentes problemáticas sociales y económicas.

A través del análisis concreto de la experiencia, es importante explicar cómo la gobernanza puede contribuir de manera significativa en este periodo a transformar la relación entre los diferentes actores sociales y estatales, para la trasformación positiva de las regiones, al coordinar esfuerzos y formular estrategias que nazcan de un trabajo conjunto que permita mejorar la identificación de las necesidades y el planteamiento de propuestas concretas, útiles y efectivas para las poblaciones.

El trabajo de investigación se ha dividido en tres capítulos. En el primero, se presentan los elementos de tipo conceptual y teórico, así como los antecedentes investigativos que orientan el desarrollo del estudio. En el segundo capítulo se presenta el marco metodológico, fundamentando el estudio de caso que se ha planteado como objeto de análisis, y definiendo los

pasos y procesos que orientan el análisis de la información. En el tercer capítulo se presentan las problemáticas que se viven en la región del Catatumbo, especialmente en lo relacionado con los servicios públicos y la calidad de vida de la población. Luego, en el cuarto capítulo se analiza la experiencia del proyecto de electrificación rural, a través de un análisis de las entrevistas realizadas con personas que participaron en las diferentes fases de ejecución. Finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones de la investigación, a la luz de la información y de los hallazgos desarrollados a lo largo de los capítulos.

1. **Elementos para el Análisis de la Gobernanza Multinivel en el Ámbito Territorial.**

En el panorama actual, se evidencia un crecimiento económico, un acelerado cambio tecnológico y técnico, y una expansión del conocimiento científico, que han traído como consecuencia que las sociedades se sientan en una mayor capacidad de gobernar y administrar mejor las necesidades de las comunidades (Sebastiani, 2016). Bajo esta condición, la gobernanza multinivel implica un proceso de trasformación de la administración, la cual se comienza a entender más como un servicio público y como una cultura política desde la cual se promueve el interés y la participación, con una tendencia clara hacia el fortalecimiento de la política pública y asistencial (Farinós, 2008; Popartan y Sandoval, 2012; Morata, 2011).

La gobernanza multinivel, entonces, es una nueva forma de administración de lo público que obliga a repensar la relación entre gobierno y población, en medio de un territorio con determinadas necesidades y requerimientos. Para fundamentar el análisis de caso propuesto en esta investigación a partir de esta perspectiva de gobernanza multinivel, se explicita a continuación el estado del arte y el marco teórico.

1.1. Estado del arte

La entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea en 1993 trajo para esta comunidad política y económica un gran reto: la creación de una forma de gobernanza que favoreciera la integración, la autonomía, la participación y la cooperación (Morata, 2002). Morata (2002) explica que, a raíz de la anterior necesidad, se acuña posteriormente el término de “gobernanza multinivel”, en la cual se integre el ya existente conjunto de instituciones, comités de expertos públicos y privados, redes sub-estatales, grupos transnacionales y empresas multinacionales que están involucrados directamente en los procesos de toma de decisión, relacionados con la definición de los criterios y políticas que orientan el alcance de los logros del interés comunitario. El trabajo realizado por este autor puede considerarse una fuente inicial en estudios sobre gobernanza multinivel, tanto en aproximaciones teóricas como investigativas frente a las

características y efectos que esta trae sobre los Estados. A partir de este estudio se pueden ver otros que propenden por analizar condiciones en las que se adelantan acciones de gobernanza multinivel, tanto en Europa como en países y organismos mancomunados en Latinoamérica.

Así, se cuenta con el trabajo realizado por Cejudo y Gerhard (2009), quienes estudian el caso de rendición de cuentas de las acciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en México; para los autores las actividades de este Fondo se rigen por principios de la gobernanza multinivel. Según la revisión realizada existen en este caso problemas de acción que imposibilitan una rendición de cuentas eficiente y transparente entre las instituciones públicas y hacia los ciudadanos mexicanos. El problema radica en que la gobernanza multinivel se enfocó solo en la creación de un sistema intergubernamental en los Estados mexicanos y no en la participación democrática. Incluso, "el sistema intergubernamental ha sido construido de manera accidentada".

Este sería, en principio, un caso de gobernanza multinivel que no rinde frutos por la falta de inclusión de acciones de participación y, en específico, de veeduría frente a las acciones estatales. De este estudio se resalta la perspectiva de la participación de las comunidades no solo como una fuente de análisis de los problemas y de planteamiento de posibles soluciones, sino como un agente de revisión de las acciones del Estado. Es decir, bajo el esquema de gobernanza multinivel, la participación ciudadana no se da solo de manera previa, sino también posterior. Ahora bien, en este estudio no se consideró tomar en cuenta las opiniones de los participantes, toda vez que la investigación se basó en la gestión documental.

Para Martín (2010), incluso en Europa, todavía es necesario estudiar y mejorar los esquemas bajo los cuales se adelantan los esfuerzos de gobernanza multinivel. Para la autora, quien estudia el Sistema de Autonomía y Atención de Andalucía, subsisten "retos pendientes en equidad, sostenibilidad, agilidad y coordinación en los distintos niveles territoriales implicados" (p. 163). Sin embargo, las razones no se encaminan solo a ineficiencias internas, sino al proceso de transición y modificación de un sistema de gobierno que, informalmente, funcionó por más de una década, bajo el cual se crearon programas de atención a personas en situación de vulnerabilidad, como personas en condición de discapacidad y adultos mayores. Para la autora,

se trata de un choque de la población frente a un nuevo proceso de estructuración que toma impulso en 2009.

No se considera que esta sea la única razón y por ello se analiza la reducción de presupuesto. En el fondo de estas problemáticas, resulta claro en el artículo que, aunque la reestructuración para un gobierno multinivel parece ser la causa del desacierto de la población, son los principios propios de este tipo de gobernanza lo que asegura la posibilidad de sobrepasar los obstáculos. La solución principal se halla en la unión de esfuerzos y en la inclusión de ciudadanos en el proceso de revisión y ajuste. De esta forma, de este trabajo se puede extraer que la participación y la cooperación son claves no solo para estructurar una solución a un problema específico identificado de manera previa, sino como vías para solventar situaciones problemáticas futuras.

A pesar de que estudios como el anteriormente expuesto señalan los retos de la aplicación de la gobernanza multinivel dentro de la Unión Europea —particularmente en los primeros años de su implementación oficial[1]—Serrano (2011) considera que su inclusión dentro de las proyecciones y modelos de gobierno de América Latina sería la forma más adecuada de lograr un desarrollo económico territorial en los países de la región. En particular, la autora considera que implementar principios y esquemas de organización propios de la gobernanza multinivel resulta pertinente en un proceso de cambio de la administración pública de los Estados latinoamericanos, el cual surge

> Sobre argumentos de mayor eficiencia en la gestión del Estado por la vía de acortar procesos, disminuir procedimientos, aliviar burocracia; y de mayor calidad democrática, cercanía de las agencias gubernamentales con la ciudadanía y rendición de cuentas. A estos argumentos se ha ido sumando, en forma cada vez más expectante, el enfoque territorial del desarrollo, que busca y promueve la articulación de activos y actores territoriales para expandir sus oportunidades. (p. 3)

[1] Para Martín (2010), este esquema de gobernanza se aplicaba desde los inicios de la Unión Europea, de manera pragmática y sin estudios económicos, sociales y técnicos adecuados.

Es decir, para la autora parece existir un panorama de mayor preocupación por parte de los entes centrales hacia los territorios, fomentando la equidad y la participación como ejes transversales de acción, en medio de una búsqueda por la transparencia. La autora explica que la gobernanza multinivel se mueve en las dimensiones vertical y horizontal. La relación vertical ocurre entre instituciones del Estado, partiendo del ente central hacia las instancias locales más pequeñas en cada país (espacio de coordinación), mientras que la horizontal incluye la participación de todos los actores: organizaciones no gubernamentales y ciudadanía, principalmente (espacio de participación).

Resulta fundamental en este estudio que en el proceso de creación de estrategias multinivel la consideración es las siguientes áreas clave: "Planificación y ordenamiento del territorio, […] Dotación de bienes públicos […], Apoyo a los procesos de articulación y de institucionalización, […] Apoyo en la gestión y dotación de recursos y financiamiento" (p. 10-11). A raíz de este trabajo de revisión teórica y análisis coyuntural de la situación en América Latina se puede ver que existen una serie de recomendaciones y anotaciones que permitirán evaluar los procesos de inclusión de gobernanza multinivel en los países. En particular, al partir de la acción del FAER, en el caso concreto de estudio, se tiene que se han adelantado los procesos de planificación y de financiamiento, al igual que con la creación del CONPES 3739 se crean acciones de ordenamiento territorial. En específico se busca entender en este trabajo una de las áreas claves planteadas por la autora, frente a la articulación entre entes gubernamentales y privados.

Con una postura similar a la de la autora anteriormente presentada, Fernández y Weason (2012) plantean que la gobernanza multinivel es clave para la creación de competencias que favorezcan la descentralización y el desarrollo de los entes territoriales de los países latinoamericanos. A diferencia del estudio anteriormente presentado, se trata de un análisis de caso en Perú, donde se adelantan acciones de descentralización y desarrollo territorial en las regiones de Arequipa y Cusco. Para estos autores, la inclusión de gobernanza multinivel en el caso estudiado afronta un gran obstáculo, ya que se reduce a las acciones de coordinación para "gestionar recursos para proyectos de inversión y no [se contempla] gestionar cambios productivos e institucionales que den paso a nuevas dinámicas de desarrollo" (p. 3).

Se trata de mostrar que la gobernanza multinivel obliga a una nueva forma de entender y actuar en la Administración Pública y no a la sola inclusión de acciones de cooperación. Así, en el trabajo se asegura que "el trabajo en conjunto de los entes participantes [gubernamentales, privados y ciudadanía] debe ir más allá de la participación y consulta, y apuntar hacia una asociación con nieles compartidos de responsabilidad" (p. 5). En definitiva, se trata de un llamado a considerar que la participación consiste no solo en escuchar a los agentes sociales y la ciudadanía, sino a incluirla dentro de los estamentos de toma de decisión y, con ello, de responsabilidad frente a las acciones adelantadas. De esta manera, se podría ver que la gobernanza multinivel obliga a otorgar agencia a las comunidades participantes, favoreciendo la comunicación, la transparencia e imponiendo una nueva pertinencia a la rendición de cuentas.

Flemes y Radseck (2012) estudian igualmente las implicaciones para Latinoamérica de incluirse aspectos de gobernanza multinivel, específicamente en la agenda de seguridad de la región. Para los autores, la seguridad de la región "requiere del manejo simultáneo de crisis domésticas, conflictos interestatales y amenazas transnacionales" (p. 203), para la cual resultará más efectiva la creación de medidas de gobierno multinivel que la continuidad de prácticas de defensa aisladas. En este estudio se puede ver una gran consideración desde la creación de América Latina como un bloque de cooperación política, social y económica. En este caso, se da una gran prioridad a la cooperación más que a la participación de las comunidades.

Igualmente, considera Sánchez (2013) a Latinoamérica como un posible marco de integración semejante a la Comunidad Europea, en el cual la gobernanza multinivel es pertinente y necesaria. Para este autor, los países de América Latina tienden progresivamente a la integración, y en este proceso sus instituciones y organizaciones mutan e imprimen nuevos retos de orden subestatal y supranacional. En este proceso de cambio, la gobernanza multinivel, según el autor, debe ser considerada como un nuevo paradigma de administración pública que exige la definición de nuevos procesos por parte de entes gubernamentales, privados y la comunidad civil en general. Es decir, bajo esta perspectiva la inclusión de gobernanza multinivel no sería solo una opción para facilitar el desarrollo, sino una necesidad para afrontar los cambios políticos de la región, particularmente en materia de integración.

En el caso específico de Colombia, para Varela, Martínez y Delgado (2013), la inclusión de prácticas de gobierno multinivel sería provechoso para superar la brecha actualmente entre distintas zonas del país, particularmente aquellas que más han sufrido por el conflicto, como lo es Buenaventura. Al igual que la región del Catatumbo, Buenaventura cuenta con una rica biodiversidad, predominan las zonas rurales y hay abundancia de yacimientos de explotación mineral y energética. Con el fin de mejorar la calidad de vida, aumentar los años de escolaridad promedios y proteger la diversidad ambiental y detener el deterioro ecosistémico, los autores proponen con urgencia "la consolidación de un gobierno multinivel" (p. 222). Para los autores, solo este garantiza la participación de las comunidades y la cooperación entre organismos de Estado y organizaciones que tradicionalmente han trabajado en pro de la zona desde el campo privado, de manera que se evidencien problemáticas y se planeen posibles soluciones.

Los antecedentes consultados demuestran la importancia de promover la participación de los gobiernos locales en los espacios de cooperación al desarrollo y al bienestar de las comunidades. Además, se reconoce que son múltiples los objetivos que se pueden desarrollar a través de la gobernanza multinivel, como mejorar la trasparencia, eficacia y coherencia de las políticas públicas, a través de redes cooperativas y escenarios que potencien la participación.

1.2. Marco Teórico

1.2.1. Gobernanza multinivel como nueva relación entre los gobiernos y la ciudadanía en la búsqueda de soluciones.

Los procesos de cambio que ha atravesado el mundo a nivel político, económico y social, han hecho que el Estado y los agentes no estatales dejen de entenderse como actores opuestos (Bulkeley, 2005). Por tanto, los nuevos modelos de gobernanza deben privilegiar la interacción entre ambos, con la intención de generar unas mejores estrategias y proyectos. Este esfuerzo mancomunado es fundamental, por ejemplo, para minimizar el impacto de los cambios climáticos a nivel mundial y dentro de los propios países. Otros campos en los que este esfuerzo son el desarrollo territorial y los procesos de seguridad y defensa de los Estados y regiones (Serrano, 2011; Fernández y Weason, 2012; Flemes y Radseck, 2012).

Para ello, se han creado las Redes Municipales Trasnacionales, cuya función principal es la de establecer procesos a través de los cuales sea posible incrementar el intercambio de experiencias y de conocimientos en torno a la gobernanza, prestando además una ayuda y asistencia técnica mutua entre las autoridades locales (Bulkeley, 2005). Estas Redes Municipales Transnacionales pueden entenderse como entidades que surgen bajo un esquema de gobernanza multinivel.

A partir de un proceso desde el cual se asegure la comunicación entre las distintas regiones que componen un país, en donde se compartan las experiencias y los datos que se han recopilado, es posible permitir una sostenibilidad ambiental, en la cual se definan las estrategias que deben aplicarse para preservar las condiciones de la naturaleza. Aludiendo Castro (2010), las Redes Municipales Trasnacionales han surgido a partir de un nuevo enfoque, desarrollado en los últimos años, en el cual se comprende que los procesos de globalización que atraviesa el mundo se evidencian en cada una de las esferas, disciplinas y prácticas que se desarrollan a nivel mundial.

Esto quiere decir que hoy en día la estrategias que se diseñen y se implementan para proteger y promover el desarrollo de las comunidades, deben integrar y tener en cuenta una multiplicidad de factores, como los recursos físicos y ambientales, los espacios, las escalas geográficas, las comunidades, la participación ciudadana, y los diversos actores e intereses; todo ello analizado desde una perspectiva en la cual se conjuguen los esfuerzos y las iniciativas locales con la cooperación del Estado central.

A partir de lo anterior, se puede ver que la gobernanza multinivel también reconoce que, en la actualidad (y teniendo en cuenta la necesidad de agilizar y dinamizar el diseño e implementación efectivo de políticas públicas que ayuden a mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población), los gobiernos locales son actores del desarrollo que tienen la capacidad de generar respuestas sólidas y adecuadas para las problemáticas que se presentan en los territorios (Farinós, 2008). De lo anterior, se espera que resulten políticas coherentes con las situaciones de tipo social, económico, político y ambiental que se presentan en las regiones.

Según las apreciaciones de Rosas *et al.* (2012), en la actualidad las políticas públicas no pueden ser diseñadas e implementadas a través de una única unidad administrativa, debido a que los problemas y necesidades de las comunidades presentan un carácter transversal. Por tanto, los problemas de la población son competencia de las diferentes entidades y autoridades locales que están implicadas en el desarrollo y mejoramiento continuo de estrategias y medidas que garanticen el bienestar y calidad de vida:

> Por otro lado, la complejidad de los problemas sociales contemporáneos ha evidenciado no solo la incapacidad de los Estados para dar respuesta a los mismos sino su falta de conocimiento de la realidad en su integridad, ya que éste se encuentra dispersa entre los diferentes actores. De ahí la necesidad de captar el conocimiento necesario para la toma de decisiones, ya que ningún actor, público ni privado, tiene todo el conocimiento requerido para resolver problemas complejos, dinámicos y diversos; y para ello resultan insuficientes tanto los informes técnicos de la Administración como la participación ciudadana tradicionales. (Pemán y Jiménez, 2013, p. 24)

Por lo tanto, como se puede apreciar, la gobernanza multinivel se relaciona con las posibilidades de recopilar, analizar y gestionar el conocimiento que pueden promover los distintos tipos de entidades e instituciones, ya sean de carácter local o central, con el objetivo de promover estrategias y políticas públicas eficientes, que sean coherentes con las necesidades de la población.

Para comprender mejor el enfoque integral y relacional que se ha expuesto, es importante comprender que la gobernanza es un proceso a través del cual las sociedades comparten poder, fuerzas individuales y acciones colectivas (Lebel *et al.*, 2006). Dentro de la gobernanza se incluyen leyes, regulaciones, consultas públicas, elecciones, y otro tipo de procesos en donde se efectúa la toma de decisiones. Por lo tanto, la gobernanza no se puede abordar como una función que se desempeña únicamente a partir del poder Estado, ya que involucra la interacción de diferentes actores, incluyendo a la población en general y aquellas entidades e instituciones que hacen parte de los sectores públicos y privados.

Es importante reconocer que el concepto de gobernanza multinivel se encuentra asociado a dos elementos claves, que son la participación y la cooperación. Las redes de cooperación se definen como procesos a través de los cuales el Estado, la población y las entidades operan simultáneamente a través de múltiples escalas, movilizando información, conocimiento y valores. Su objetivo principal es el de integrar las concepciones sobre los fenómenos ambientales que se dan en una zona específica, determinando a la vez las prácticas y técnicas que se deben seguir y aplicar para manejar y gobernar dichos fenómenos (Betsill, 2004). Según las palabras de Noferini (2015):

> Uno de los canales –si bien no el único– que ha atraído desde el principio la atención de los gobiernos locales ha sido la cooperación descentralizada entendida, de forma general, como aquella cooperación cuya finalidad es el desarrollo sostenible de los territorios y cuyos protagonistas son los entes subnacionales bien directamente, mediante sus instituciones, o bien indirectamente, mediante la sociedad civil y sus asociaciones. (p. 165)

Según lo explica Morata (2001), la gobernanza multinivel se debe entender y abordar a partir de los conceptos de participación y deliberación. En primer lugar, la participación es la que hace posible que los diferentes intereses y opiniones que hay al interior de una región, ya sean de carácter público o privado, interactúen entre sí con la intención de generar estrategias que permitan afianzar y mejorar el desarrollo.

En segundo lugar, a partir de la deliberación se exploran y analizan las diferentes percepciones y pensamientos en torno a la planificación territorial, vinculando los distintos puntos de vista, analizándolos y explorándolos por separado, con el objetivo de desarrollar proyectos integrales y adecuados para satisfacer las necesidades de cada región. En ambos procesos, la función de la población es clave ya que es la que tiene un mayor conocimiento sobre las particularidades y necesidades de las regiones que habitan.

En este sentido, la gobernanza multinivel se puede establecer hoy en día como una herramienta útil para promover nuevas oportunidades y espacios de cooperación. Según Valencia y Agudo (2012), la gobernanza multinivel se relaciona con un proceso de

democratización institucional, en el cual la participación local se configura como un elemento clave para descentralizar el manejo que tienen los asuntos sociales; y es esencial para integrar los distintos recursos y puntos de vista, logrando así una mayor y más equitativa distribución de poderes y de beneficios.

Según las palabras de Morata (2011):

> La gobernanza mediante redes presupone igualmente una visión más integrada del policy making para afrontar de un modo más eficiente los problemas que superan las divisiones administrativas, particularmente en lo que se refiere a cuestiones que desbordan el reparto de las competencias o funciones relativas al medio ambiente, la seguridad, la inmigración o las políticas sociales. Esto implica, no sólo una mera descentralización, sino también la expansión de las relaciones horizontales y verticales del sistema de gobernanza, una comunicación continuada y un mayor énfasis en la confianza mutua y la reciprocidad (p. 130).

En el panorama actual, se evidencia un crecimiento económico, un acelerado cambio tecnológico y técnico, y una expansión del conocimiento científico, que han traído como consecuencia que las sociedades se sientan en una mayor capacidad de gobernar y administrar mejor las necesidades de las comunidades (Sebastiani, 2016). Así bien, la gobernanza multinivel implica un proceso de trasformación de la administración, la cual se comienza a entender más como un servicio público y como una cultura política desde la cual se promueve el interés y la participación, con una tendencia clara hacia el fortalecimiento de la política pública y asistencial (Farinós, 2008; Popartan y Sandoval, 2012; Morata, 2011).

En Europa se han aplicado unos proceso regulados y estandarizados de gobernanza multinivel que han ayudado a generar las bases de un sistema policéntrico, fragmentado e interdependiente, que no posee unas jerarquías claras, y que se basa en los principios de cooperación como medio para mejorar la identificación de las necesidades de la población, y el planteamiento de políticas públicas efectivas y acordes con las necesidades de desarrollo sostenible.

Por otro lado, en el documento desarrollado por la Unión Europea (2016), titulado: "Guía para la gobernanza multinivel para autoridades públicas locales y regionales", se señalan los principales objetivos que orientan el desarrollo de la gobernanza multinivel, dentro de los cuales se destacan:

- Mejorar la integración entre las autoridades locales con las comunidades locales, con el fin de analizar las posibilidades de éxito de los programas elaborados.
- Garantizar la coherencia entre los planes locales y los regionales.
- Desarrollar visiones claras y coherentes con las necesidades de la población, generando espacios de participación que ayuden a generar nuevos conocimientos y a proponer políticas realistas.
- Atender de manera efectiva a las necesidades locales.
- Establecer mecanismos de financiación favorables a través de la posible asociación con entidades privadas, estableciendo estrategias de comunicación que atraigan la atención.
- Comunicar de manera más efectiva, las ideas, propuestas y objetivos que se establecen con el fin de promover el cambio y la trasformación.
- Definir estructuras comunes para presentar y gestionar la información, evitando así dificultades en los trámites y promoviendo una mayor eficiencia en la implementación de los proyectos.
- Generar espacios en los cuales se puedan compartir las experiencias adquiridas y los conocimientos, con el fin de llenar los vacíos que se puedan presentar en la planificación de los proyectos.
- Definir funciones y responsables, y evitar conflictos relacionados con los recursos.

Además, un importante objetivo de la gobernanza multinivel es:

> Combinar distintas competencias de trabajo colaborativo, técnicas y recursos de planificación para avanzar aprovechando las economías de escala, por ejemplo, por medio del abastecimiento común o accediendo a una herramienta de planificación energética específica. De este modo se puede ahorrar tiempo y hacer que las cargas de trabajo sean más fáciles de llevar, gracias a que las autoridades locales y regionales «comparten la carga». (Unión Europea, 2015, p. 13).

La gobernanza multinivel se ha desarrollado a partir de la necesidad de encontrar nuevas maneras para desarrollar iniciativas y estrategias alternativas que ayuden a enfrentar las problemáticas sociales que amenazan de la estabilidad de las regiones y que limitan las posibilidades de desarrollo sostenible. En medio de la necesidad de efectuar políticas a través de las cuales se apoye la producción, se mejore la calidad de vida de la población y se ayude a preservar el medio ambiente, hoy en día el mundo es consciente de la necesidad de generar alianzas, asociados y redes de cooperación que permitan integrar los esfuerzos, conocimientos y experiencias (Jiménez, 2013).

La asociatividad se ha consolidado como una nueva herramienta para la gobernanza, desde la cual se pueden asumir los problemas, planteando soluciones concretas, alternativas y estratégicas desde una perspectiva participativa e integral. En este sentido, la gobernanza multinivel apunta a la necesidad de establecer asociaciones en la cuales intervengan los diferentes agentes que hacen parte de una comunidad, como las autoridades locales, la población civil, el gobierno, las entidades públicas y los agentes del mercado (Rosas *et al*., 2012). En palabras de Valencia y Agudo (2012):

> La gobernanza multinivel ha de entenderse como el hecho real de la inexistencia de actores únicos que lideren todos y cada una de las fases de los procesos decisorios. La gobernanza multinivel nace, pues, de la imposibilidad de mantenimiento de la jerarquía arcaica de reparto de poder, dado que resulta cada vez más necesario el reparto de información y competencias para poder hacer frente a los crecientes y complejos problemas de la sociedad y economía contemporáneas (p, 7).

Por esta razón, un término clave que destacan autores como Flames y Radseck (2012), con relación a la gobernanza multinivel es la multilateralidad, y la configuración de redes de cooperación, ya que solo a partir del apoyo y de la colaboración entre los distintos sectores de la sociedad, es posible enfrentar de manera efectiva las variables y complejas problemáticas que se enfrentan en el plano social.

Según Morata (2011), las asociaciones que se promueven a partir de la gobernanza multinivel presentan dos características principales que las identifican. En primer lugar, se basan en integrar los distintos segmentos que componen a la comunidad, vinculando los distintos esfuerzos e intereses de cada uno de los actores, para lograr así unos mejores resultados. En segundo lugar, son asociaciones que pretenden descentralizar la manera en que se generan y se formulan las políticas públicas, incluyendo una interacción entre los agentes públicos y privados.

Por lo tanto, el modelo de la gobernanza multinivel representa un contraste con la antigua forma de gobernar centralizada, en la cual el Estado asumía el control total de las decisiones y de los proyectos que se realizaban para preservar y promover el desarrollo de las comunidades, además de preservar el medio ambiente y potenciar la productividad regional.

1.2.2. Gobernanza multinivel y participación ciudadana

La participación ciudadana es un aspecto fundamental y decisivo en las asociaciones generadas a través de la gobernanza multinivel. Las políticas que se desarrollen en este sentido deben surgir a partir la cooperación constante entre los gobiernos y las organizaciones gubernamentales, con los actores de la sociedad civil. Por ello, es imprescindible que la ejecución de políticas en torno a la planeación del territorio tenga como base el diálogo, la comunicación y la cooperación voluntaria entre el gobierno, las instituciones y la población.

Dicha comunicación, explican autores como Morata (2001) y Jiménez (2013), funciona como un proceso a través del cual la sociedad comparte el conocimiento que tiene sobre la región que habita, sobre sus ventajas, limitaciones y necesidades. A su vez, el Estado, a partir de dicha información, genera las políticas de desarrollo, informando oportunamente a la

población sobre la naturaleza de éstas. Por otro lado, el Estado debe escuchar y tener en cuenta la opinión de la población sobre los proyectos que se generen en la región, y debe, ante todo, involucrar a los actores civiles y locales en el proceso de desarrollo.

Flemes y Redseck (2012), hacen énfasis especial en la importancia de descentralizar la gobernanza, y de darle prioridad a las iniciativas locales y a la participación de la población. Según su opinión, el enfoque asociativo, participativo y cooperativo solo puede establecerse en medio de un contexto descentralizado, a través del cual se promueva la democratización del uso y manejo de los recursos naturales, permitiendo:

- Un mayor control por parte de las poblaciones locales en torno a los procesos de toma de decisión.

- Una mayor equidad en la distribución de beneficios, permitiendo que las comunidades locales potencien sus conocimientos y técnicas para utilizar los bienes naturales.

- Un mayor sentido de pertenencia entre la población hacia el entorno que habita, a partir del cual se generen unas mejores prácticas ambientales.

- Ayudar a que las poblaciones con mayores desventajas económicas tengan acceso a diferentes tipos de servicios que les permitan mejorar y enfrentar de manera efectiva sus condiciones adversas

En este sentido, promover la participación ciudadana a través de la gobernanza multinivel, es preciso diseñar redes transnacionales de cooperación y de intercambio de experiencias, las cuales se basan en los siguientes principios, siguiendo las apreciaciones de Valencia y Agudo (2012):

- Se debe tener en cuenta que desde la participación se construye la confianza, razón por la cual las decisiones y deliberaciones deben partir de un conocimiento compartido entre los diferentes actores que componen la sociedad.

- Permitir la multilateralidad e incentivar la integración de opiniones es adecuado para mejorar las relaciones entre conocimiento y acción. Con ello, es posible lograr que

las sociedades respondan de manera más adecuada a los problemas en materia ambiental, y se puedan adaptar mejor a los cambios.

- Las redes de cooperación ayudan a lograr una justa distribución de beneficios entre la comunidad, atendiendo a las necesidades de cada zona y comprendiendo sus características y necesidades particulares.

En este sentido, se puede decir que una de las claves de la gobernanza multinivel es el trabajo en red. Según las palabras de Morata (2011):

> La idea de red sugiere que la gobernanza debe basarse sobre todo en unas relaciones más estrechas entre las autoridades públicas que operan en los distintos niveles, las asociaciones y los ciudadanos. Las redes surgen para conectar los distintos intereses en juego y fijar objetivos comunes. Además, frente a las estructuras públicas de coordinación y consulta tradicionales, presentan la doble ventaja de la adaptabilidad a los nuevos problemas y la capacidad de aprendizaje mutuo (p. 311).

Por tanto, el desarrollo de redes interconectadas de coordinación, permite mejorar la identificación de las necesidades, con el fin de construir estrategias y reglas conjuntas que permitan solucionarlos. En este sentido, se puede decir también que la gobernanza multinivel es un esfuerzo para fortalecer la democracia, en la medida en que ayuda a promover la participación, integración y coordinación.

La comisión Europea (2012), explica que la participación tiene una serie de dimensiones o niveles, que se deben promover de manera efectiva a través de la gobernanza multinivel. En la figura No. 1 se muestran dichos niveles.

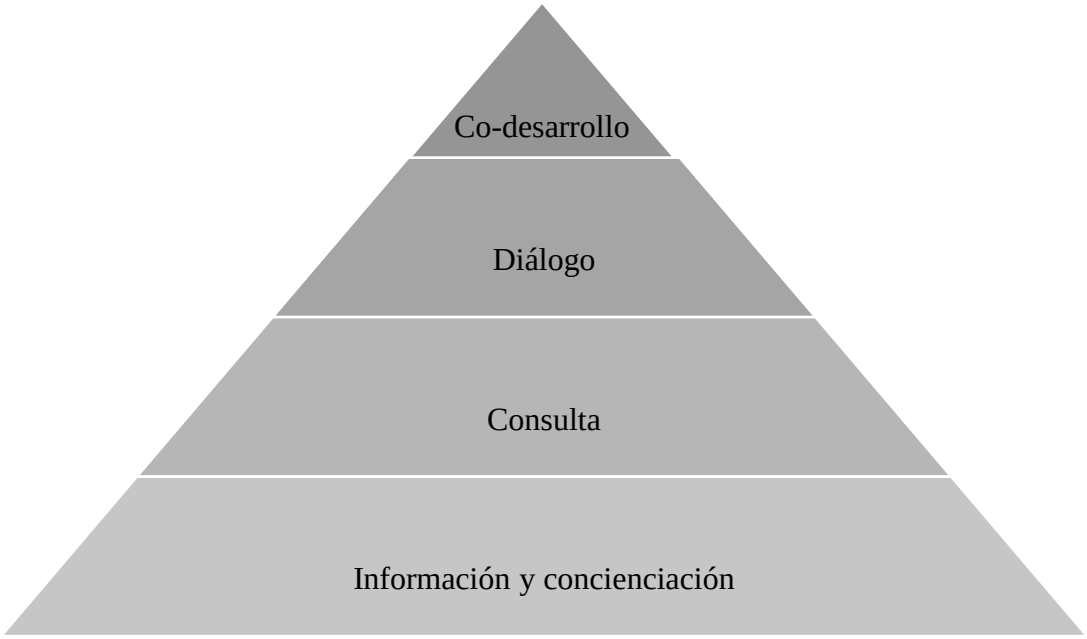

Figura 1. Dimensiones de la participación.

Fuente: Comisión Europea. (2012): Guía para la gobernanza multinivel para autoridades, públicas locales y regionales.

En el primer nivel, simplemente se informa a la población sobre los proyectos. En el segundo ya hay un proceso de consulta sobre su percepción y opinión; mientras que en el tercero se promueven espacios en donde se toman en cuenta las ideas de las comunidades, con el fin de generar cambios y trasformaciones en el diseño de las políticas. Finalmente, en el cuarto nivel, codesarrollo, se invitan a los grupos de interés a que construyan un proyecto a través de un enfoque colaborativo, en el cual todos puedan aportar de una manera activa.

Teniendo en cuenta el importante enfoque participativo de la gobernanza multinivel, Pedersen (2002) explica que este tipo de gobernanza es, ante todo, un proceso político interactivo, en el cual las peculiaridades del sistema institucional, las experiencias de las comunidades y la labor de las autoridades se integran al diseño de políticas públicas, que de esta forma se establecen como el resultado de un proceso de negociaciones desarrollados entre el conjunto de actores implicados.

1.2.3. Dificultades en la gobernanza multinivel

Es importante tener en cuenta que, muchas veces los intentos de impulsar redes de cooperación y espacios de participación que promuevan la integración de esfuerzos entre las autoridades locales, se han frustrado debido a factores como la falta de organización, la falta de voluntad política y la ausencia de métodos o procesos concretos que ayuden a definir las bases que orientan la cooperación (Pemán y Jiménez, 2012).

Otra de las problemáticas centrales, señalada por Farinós (2008), es que generalmente la gobernanza multinivel tiene asociados una serie de costos de coordinación, que muchas veces hacen que las iniciativas fracasen porque no se desarrollan procesos de planificación adecuados que permitan medir los gastos y conseguir el apoyo financiero necesario. En palabras de Noferini (2015): "En ausencia de agentes locales capacitados institucional y administrativamente, es muy probable que el nuevo escenario multinivel se encuentre con relevantes obstáculos de implementación" (Noferini, 2015, p. 180).

Por tanto, un elemento clave para que las iniciativas de gobernanza multinivel no fracasen es que haya unos principios claros que orienten la cooperación, con el fin de lograr integrar a la mayor cantidad de agentes interesados, promoviendo de esta manera buenas redes de participación que permitan enfrentar de manera efectiva las problemáticas. Por otro lado, según la argumentación planteada por Pedersen (2002), es notable que la gobernanza multinivel tenga éxito cuando se incluyen a las administraciones centrales en los procesos de participación, y no las excluyen como si fueran elementos antagónicos que podrían limitar los resultados de las iniciativas.

El hecho de no incluir la participación de las instituciones del gobierno central puede no solo reducir o limitar los resultados que se pueden obtener en beneficio de las comunidades, sino que además podría generar una serie de obstáculos legales y administrativos que es preciso evitar. Considerando las dificultades que se han planteado, es importante decir con Noferini (2015)

> Un programa de actuación para la gobernanza multinivel o promover pactos territoriales multiniveles, por ejemplo, no garantiza de ninguna manera la aplicación de un proceso de toma de decisión plural y abierto. Las posiciones más cautas tanto del mundo científico como de las relaciones internacionales confirman, de hecho, que los cambios profundos que han ocurrido en las formas organizativas y en los modelos de hacer políticas públicas de los países y sus territorios, requieren de un conjunto de factores, entre los cuales se destacan: tiempo, voluntad política, un contexto institucional y social favorable.

Por lo tanto, al analizar un proyecto en el cual se evidencia el desarrollo de unos criterios y principios de gobernanza multinivel, es fundamental centrarse en reconocer la forma en que fueron manejados temas relacionados con la cooperación, el tiempo, el contexto y la voluntad política de los diferentes actores y participantes.

2. Diseño Metodológico

2.1. Tipo de investigación

La investigación tiene un enfoque cualitativo, pues se concentró en investigar y analizar un conjunto de experiencias, percepciones y conocimientos generados a través de un proceso en particular, que es el caso de la electrificación rural en la región del Catatumbo. La investigación cualitativa permite la comprensión integral de una situación problemática, particularmente si se busca entender aspectos relacionados con las acciones humanas y las maneras en las que se marcan las relaciones entre personas (Vasilachis, 2006; Hernández, Fernández y Baptista, 2014).

Según los planteamientos de Hernández, Fernández y Batista (2014), una investigación de carácter cualitativo, con características descriptivas, involucra y emplea métodos de recolección de datos, los cuales deben cumplir con el propósito de explorar y evaluar aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno que se investiga. Un estudio cualitativo debe basarse en la selección de una serie de cuestiones, a través de la información recopilada, los datos y las referencias, las cuales se analizaron encontrando las relaciones que se dan entre ellas y la manera en que se complementan dentro del marco general del estudio.

El propósito de esta investigación con metodología descriptiva es enunciar de modo sistemático las características de una población, situación o área de interés. Por otra parte, el carácter descriptivo requiere que el estudio se oriente por la mayor precisión posible, mediante un muy buen conocimiento del área que se investiga, para poder formular las preguntas específicas que se buscan responder.

La metodología de investigación cualitativa permite identificar los elementos y relaciones que se establecen en pequeños espacios de estudio como lo son grupos, colegios o comunidades, con el fin de obtener información que derive en proyectos que mejoren la calidad y el bienestar de dichas comunidades. Cabe resaltar que en la presente investigación el fundamento básico del trabajo ha sido la recolección de información por medio de instrumentos

como encuestas, entrevistas y talleres, para poder analizar las experiencias integradas al caso de la electrificación rural.

En este caso, se buscó entender una forma particular de relación en el proceso de electrificación rural de la región del Catatumbo. En particular, se reconocieron las pautas de relación entre los distintos entes gubernamentales, privados y sociales, de manera que se entendieran las dinámicas de cooperación y participación. Esta búsqueda se relacionó con lo que Vasilachis (2009) define como el motivo principal para la selección de una investigación de tipo cualitativa: estudiar "el funcionamiento organizacional, […] los movimientos sociales o […] las relaciones interaccionales" (p. 31). En este sentido, el funcionamiento por el cual se investigó fue el de la gobernanza multinivel en la región frente a la acción específica de electrificación rural.

2.2. Método de investigación

La investigación cualitativa engloba en sí diferentes métodos para la recolección de datos, entre ellos, los métodos de indagación de narrativas, de las cuales, a partir de la comunicación se recolectan historias y "descripciones de las experiencias de los otros" (Vasilachis, 2009, p. 31). Si se busca acceder a las experiencias de participantes del proceso de electrificación de la zona rural del Catatumbo, esta sería la forma más adecuada de lograrlo. Para Vasilachis (2009),

> Las narrativas, como género de acción y de representación verbal en la vida cotidiana, deben ser consideradas como instancias de la acción social, como actos de habla o sucesos con propiedades comunes, estructuras recurrentes, convenciones culturales y géneros reconocibles. Las historias personales son, entonces, formas de acción social con sentido, construidas en circunstancias concretas cuya realización tiene lugar en determinados contextos y organizaciones. (p. 31)

De esta forma, se consideró que los métodos narrativos eran los más adecuados para acceder a los datos que darán cumplimiento a los objetivos de la presente investigación.

Se seleccionó la entrevista como el tipo narrativo que permitió acceder a las experiencias de las personas participantes. Esta entrevista fue de tipo semiestructurada y atendió a las

variables de participación, cooperación e impacto social, las cuales son claves dentro de la gobernanza multinivel.

Además de la entrevista, se realizó un estudio bibliográfico y documental que permitió explorar conceptos relacionados a la gobernanza multinivel, y analizar los procedimientos y enfoques de cooperación y participación implementados en el caso de la electrificación rural en la región del Catatumbo.

2.3. Participantes de la entrevista.

Ya que el proceso de electrificación de la zona rural de la región del Catatumbo incorporó la cooperación de organismos de Estado y de la comunidad civil, se consideró necesario incluir las voces y experiencias de personas tanto en cargos públicos como en representación de la comunidad civil. Por lo tanto, el proceso para realizar la reconstrucción partió de una presentación y análisis de las entrevistas, que se realizaron con las siguientes personas:

- Emiro Cañizares Plata - Director Ejecutivo Asomunicipios
- Carlos Eduardo Solano Quintero - Subgerente Subestaciones y Líneas, CENS-EPM
- Yamile González Rivera - Funcionaria de Ecopetrol.
- Edgar Andrés Pallares Díaz - Ex alcalde de Teorama Norte de Santander en el periodo 2004-2007.
- Ulpiano Plazas – Representante del Ministerio de Minas y Energías.
- Alirio Sánchez – Líder comunal.
- Jorge Angarita - Líder comunal

2.4. Variables de estudio

Como se mencionó anteriormente, se tratan tres variables de estudio que orientaron la realización y análisis de entrevistas: participación, cooperación e impacto social. Estas

categorías se definen a continuación en la tabla 1, derivadas de la revisión teórica y del estado del arte para la presente investigación.

Tabla 1. *Variables de estudio*

Variable	Definición
Impacto social	Los efectos que han tenido las fases I, II y III del proceso de electrificación rural de la región del Catatumbo, así como los esperados en la implementación de la fase IV.
Cooperación	El proceso de diálogo entre entidades nacionales y territoriales para adelantar los proyectos de electrificación rural
Participación	El proceso de inclusión de voces, opiniones y posibles soluciones a problemas de la región del Catatumbo en relación con el proyecto de electrificación

Fuente: Elaboración Propia

2.5. Instrumento

El instrumento de aplicación de la entrevista fue el cuestionario. Se propuso realizar una entrevista semiestructurada, que propiciara el diálogo a la vez que se lograra tratar temas previamente estipulados. Esta consideración afectó la elaboración de las preguntas de investigación, ya que se debían relacionar a variables previamente diseñadas, promoviendo la participación de los entrevistados, y atendiendo a tipos de preguntas de opinión, de conocimientos y de expresión de sentimientos (Hernández *et al.*, 2014).

En la tabla 2 se presentan las preguntas del cuestionario y su relación con las variables previamente presentadas, así como con el objetivo general de la investigación. Es necesario que este cuestionario se relacione con el objetivo general, y se desprende del cumplimiento del tercer objetivo específico.

Tabla 2. *Cuestionario de encuesta*

VARIABLE	PREGUNTAS
IMPACTO SOCIAL	1. ¿Cuál era la situación de la electrificación rural de la región del Catatumbo previo a la elaboración de las fases I, II y III de los proyectos que se han adelantado? 2. ¿Cuáles eran los efectos del déficit cualitativo y cuantitativo en electricidad sobre la calidad de vida de los habitantes de la región del Catatumbo? 3. ¿Qué implica para la región del Catatumbo el que se haya realizado este proceso de electrificación, particularmente en reconocimiento y presencia del Estado? 4. ¿Qué implicaciones cree usted que tiene para el país el proceso de electrificación del Catatumbo, teniendo en cuenta el tamaño y duración del proyecto, así como la importancia misma de la región para Colombia? 5. ¿Considera usted que lo ocurrido en el proceso de electrificación del Catatumbo, tanto lo que ha ocurrido como las proyecciones para la fase IV, sean un ejemplo para el país y puedan ser replicadas en otras regiones y frente a otros problemas, bien sean de electrificación u otros?
COOPERACIÓN	6. a. ¿Cómo inició este proyecto de electrificación rural?, b. ¿cómo se realizaron las propuestas? 7. Una vez el FAER aprueba los presupuestos, ¿cómo se surten los trámites administrativos de coordinación intergubernamental y qué efectos tienen estos en el inicio de operaciones? 8. ¿Cómo se da la relación entre órganos centrales del gobierno nacional, como el FAER, con los gobiernos locales del Departamento, los municipios e incluso los representantes veredales?

PARTICIPACIÓN	9. a. ¿Se incluyó a las comunidades rurales en el proceso de evaluación del impacto esperado en las fases I, II y III?, b. ¿Cómo participaron? 10. ¿Se incluyó a las comunidades indígenas en el proceso de evaluación del impacto esperado en las fases I, II y III?, b. ¿Cómo participaron? 11. ¿Ha habido algún procedimiento de participación particular en la elaboración del proyecto de financiación de la fase IV?

Fuente: Elaboración Propia

2.6. Procesamiento de la información

A través de los hallazgos teóricos y de las entrevistas, fue posible analizar los factores de éxito que ayudaron a mejorar una problemática situación social a partir de la inclusión, la integración y la cooperación de diversas entidades locales y nacionales, además de empresas privadas y población civil. Para propiciar un estudio detallado, se cotejaron los resultados de las respuestas de los entrevistados entre sí frente a los hallazgos, a partir de lo cual se plantearon conclusiones y se sugirieron recomendaciones.

3. La región del Catatumbo y su infraestructura en servicios públicos

La región del Catatumbo se encuentra en el departamento de Norte de Santander (Colombia); a esta pertenecen los municipios: "Convención, El Carmen, Hacarí, El Tarra, Tibú, San Calixto, Sardinata, La Playa y Teorama" (ACNUR, 2004, p.1). Esta es una región principalmente de ecosistemas selváticos lo que ha sido considerado como un aspecto clave para los grupos armados ilegales, quienes, ante la poca presencia del Estado en esta zona, asientan allí sus campamentos y adelantan sus acciones militares (ACNUR, 2004; Martínez, 2012). Además del problema de la violencia armada, en esta región se encuentran yacimientos mineros cuya explotación afecta a comunidades indígenas Barí (Martínez, 2012).

La violencia armada no es la única situación conflictiva que se presenta en esta región. En palabras de la Defensoría del Pueblo (2006):

> Las acciones del Estado han sido insuficientes para afrontar la situación [de violencia por conflicto armado y deterioro ambiental] y se han centrado en la recuperación armada de la zona, lo cual ha incrementado la inestabilidad y la pobreza en la región. […] Actualmente los municipios que conforman la región del Catatumbo presentan altos índices de pobreza (más del 53% de la población de El Tarra, Hacarí y San Calixto se encuentran bajo la línea de pobreza), el índice de necesidades básicas insatisfechas, NBI, superan el 53% y muy bajos porcentajes de cobertura en servicios públicos. Solo el 27% de la población del Catatumbo tiene cobertura de agua potable. (p. 2)

Es decir, se trata de una población que afronta graves problemas de violencia, pobreza y acceso de servicios públicos, atravesado por una poca presencia histórica del Estado para dar una solución integral a los problemas, por fuera de la vía armada.

Según el Departamento Nacional de Planeación (2013), cerca del 50% de la población de la región del Catatumbo se ubica en zonas rurales, las cuales tienen problemas de infraestructura vial y de red de servicios públicos domiciliarios. La falta de conectividad puede considerarse un factor que incide en la calidad de vida de los habitantes de esta región, evitando la llegada de materiales y productos necesarios para la vida, así como el acceso oportuno a redes

hospitalarias de alto nivel para atender emergencias (Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios-Sala de Situación Humanitaria, 2007). De igual forma, la falta de redes viales adecuadas dificulta el acceso a educación (Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios-Sala de Situación Humanitaria, 2007).

En la figura No 2. Se muestra un mapa de la zona del Catatumbo, en el cual se aprecia también la situación actual de la electrificación.

Figura 2. Mapa de la región

Fuente: La Opinión (2017)

Por su parte, la falta de acceso a servicios públicos domiciliarios se considera una falencia grave que afecta la calidad de vida de las personas, razón por la cual se considera uno de los aspectos centrales a evaluar cuando se revisa el nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas —NBI— de los grupos poblacionales (Feres y Mancero, 2001)- Para Leva (2005), el desarrollo tecnológico moderno ha llevado a redefinir los parámetros bajo los cuales se entiende qué es vida digna y una calidad de vida deseable. Dentro de estos parámetros, propios de la actualidad, el autor señala que el acceso a servicios públicos domiciliarios (acueducto,

alcantarillado, energía eléctrica y telecomunicaciones) afecta la posibilidad de realización personal, económica, académica y profesional, así como la salud misma.

Por esta razón, su deficiencia (cualitativa y cuantitativa) puede ser vista como un factor negativo para el desarrollo de las regiones. Además de lo anterior, el autor asegura que, dado el avance en cobertura en las ciudades, al pensar en estos servicios se considera actualmente la calidad como problema a solucionar. Sin embargo, este no es el caso en Colombia para las zonas rurales, en específico, o cabeceras municipales de departamentos periféricos, ya que acá se presentan problemas tanto de cobertura como de calidad; viéndose mayormente afectadas las veredas y municipios campesinos e indígenas (Torres, 2015).

En particular, la región del Catatumbo presenta serios problemas de inequidad en la prestación de servicios entre las cabeceras urbanas y zonas rurales. En lo que respecta a acueducto y alcantarillado, en las zonas rurales la cobertura no alcanza el 41%[2] y 29%[3], respectivamente, cuando en las cabeceras municipales estas no son inferiores a 92% y 74%[4], respectivamente (Departmento Nacional de Planeación, 2013, p. 11-12). Sobre acceso a servicio de gas natural domiciliario no se tienen datos de cobertura, a pesar de que la zona tiene yacimientos del mismo, de los que se extrae el 1% de la producción fiscalizada del país (PROMIGAS, 2016, p. 50).

En materia de electricidad, es necesario anotar que, dado que es una zona en la que tradicionalmente se ha asentado el conflicto armado, sus redes eléctricas han sufrido a razón de este, ya que los grupos ilegales suelen iniciar un paro armado tras atentar contra la infraestructura de este servicio público (Defensoría del Pueblo, 2006; Oficina de las Naciones

[2] Es necesario anotar que, de los once municipios, cuatro no alcanzan cobertura en acueducto del 20% en sus zonas rurales: Ábrego (14,2% frente a un 97% en zona urbana), Convención (17,0% frente a un 94% en zona urbana), El Tarra (12,3% frente a un 98% en zona urbana), Sardinata (18,6% frente a un 99% en zona urbana). Solo dos municipios logran pasar del 30% en cobertura rural de acueducto: El Carmen (30,2%) y Tibú (40,4%) (Departmento Nacional de Planeación, 2013, p. 11).

[3] De los once municipios, 7 tienen una cobertura inferior al 10% en zonas rurales: Ábrego (1,7%), Convención (9%), El Tarra (8,3%), Hacarí (3,6%), La Playa (7,1%), San Calixto (2,4%), Teorama (8,6%). Solo El Carmen (28,0%) y Tibú (26%) superan el orden del 20% pero no el del 30% (Departmento Nacional de Planeación, 2013, p. 11).

[4] Es necesario aclarar que solo por debajo de 80% en cobertura de alcantarillado en la zona urbana se encuentran dos municipios: Convención (74%) y Hacarí (77%) (Departmento Nacional de Planeación, 2013, p. 11).

Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios-Sala de Situación Humanitaria, 2007; Martínez, 2012). La región inició 2006 con graves deficiencias en las zonas rurales que se han solucionado paulatinamente con la ejecución de las fases I, II y III del proceso de Electrificación rural para el Catatumbo.

El Diario *La Opinión*[5] (2016) señala que, en 2004, en las zonas rurales de Norte de Santander, el déficit era del orden del 45% al 50%. Según cifras del Departamento Nacional de Planeación (2013), en 2006 cerca de 4.700 hogares de la región no tenían acceso a energía eléctrica que, en la actualidad, tras el cofinanciamiento de entes gubernamentales, sí tienen. A pesar de esto, sin embargo, persiste el déficit cuantitativo, principalmente en los municipios de Abrego, Hacarí, San Calixto, Sardinata y Teorama.

[5] Diario del Norte de Santander. Esta nota, en particular, fue hecha tras dialogar brevemente con el presidente de Asomunicipios, señor Hermes García.

4. Caracterización de la experiencia

En este capítulo se analiza la experiencia de la electrificación rural en la región del Catatumbo (Norte de Santander), como modelo de desarrollo territorial desde la perspectiva de gobernanza multinivel. Para ello se establece un proceso de reconstrucción de la experiencia, a partir de la perspectiva de personas que han participado directamente y que se han encargado de desarrollar la iniciativa.

4.1. Generalidades del proyecto

Teniendo en cuenta las enormes brechas sociales que existen en la región del Catatumbo, la Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar, ha reconocido la importancia de trabajar articuladamente, con el fin de integrar la participación de las alcaldías y gobiernos locales con el gobierno central y empresas públicas y privadas que pudieran ayudar a resolver las importantes problemáticas que enfrenta la región.

La Asociación de Municipios del Catatumbo reconocía que, por sí solos, los municipios tenían un presupuesto limitado con el cual no alcanzaban a cumplir con los objetivos de cobertura para la electrificación. Por lo tanto, una de las primeras tareas fue realizar un diagnóstico real de las necesidades de electrificación rural para la región, el cual fue presentado al Ministerio de Minas y Energía, con el fin de demostrar que el servicio era precario en la región y que se necesitaba de la implementación de un proyecto social de carácter urgente.

> Los alcaldes del periodo de gobierno 2004 – 2007, a través de la Asociación de Municipios tomaron la decisión de formular la primera etapa del proyecto denominado "Programa de electrificación rural Catatumbo, provincia de Ocaña y sur del Cesar", con el acompañamiento del Comité de Cafeteros, Ecopetrol, y CENS. En el mes de mayo de 2006 se radica oficialmente la propuesta ante el Ministerio de Minas. Tres meses después, la Presidencia de la República convocó a una reunión a los mandatarios municipales para abordar el tema de "agenda de competitividad". Previo a ello, los alcaldes se reunieron con el Gobernador de Norte de Santander de la época Miguel Morelli Navia, concluyendo sobre la necesidad de invertir en tan ambicioso proyecto regional. (Fuente oficial de la Asociación de Municipios del Catatumbo, 2012)

Por lo tanto, este proyecto surge por el esfuerzo mancomunado de alcaldes y gobernadores, quienes se integraron con el fin de adelantar las gestiones ante el Ministerio de Minas y Energía, Ecopetrol**,** y Centrales Eléctricas, en aras de crear esquemas de financiación que ayudaran a mejorar significativamente la electrificación rural en la zona. En la figura No. 1 se muestra una reunión entre personas encargadas del proyecto, definiendo la orientación de las fases de desarrollo.

Figura 3. Reunión de planeación, estructuración del proyecto y la priorización de las familias que debían ser atendidas por cada municipio. Aparecen los alcaldes de Teorama, La Playa, Hacarí, San Calixto, El Tarra, entre otros que iniciaron con el planteamiento de la propuesta en el periodo de gobierno comprendido por los años 2004 al 2007.

El proceso de electrificación de la zona rural del Catatumbo data del 2006, cuando se aprobó un presupuesto de $12.841.868.851 pesos colombianos para su primera fase, la cual se

ejecutó en dos años y tuvo como beneficiarias a 2403 viviendas (FAER[6], 2006, p.1; Departmento Nacional de Planeación, 2013, p. 12). Posteriormente, en la segunda fase del proyecto se asignaron $19.496 millones de pesos, de los que se beneficiaron 1.292 hogares (Departamento Nacional de Planeación, 2013, p. 12).

Como resultado de estas asignaciones presupuestales, se logró una cobertura en servicios públicos del 96,56%, aunque en seis municipios todavía se presentan problemas de suministro eléctrico: Abrego, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama[7] (Departmento Nacional de Planeación, 2013, p. 12-13). A raíz de esta falta manifiesta, en diciembre de 2013 el FAER aprueba un presupuesto de $26.217.906.106 pesos colombianos para su fase III, con una población beneficiaria de 2999 familias (Comité Administrativo FAER, 2013; FAER, 2015, p. 8).

Tras estas inversiones, la Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y el Sur del Cesar —Asomunicipios—, al ver las necesidades que se siguen presentando en la región proponen al Ministerio de Minas y Energia, y en especial al FAER, acordar la distribución de asignación presupuestal para la realización de una IV fase de este proceso de electrificación (Gobernación de Norte de Santander, 2016; Asomunicipios, 2016). Al respecto, dice Asomunicipios (2016) que la cuarta fase de este proyecto sería la final de un proceso que inició en 2006 y que es:

> Un modelo a replicar por su accionar Nación Territorio, y la participación de la comunidad, Gobiernos locales Departamental Nacional y la intervención de instituciones públicas y privadas; [ya que] es un esquema que ha generado éxito no solo por el trabajo articulado, sino por la solución de necesidades de una comunidad tan abandonada como la rural. (párr. 31)

La IV fase de este proceso de electrificación rural que esta por ejecutar, tiene como objetivo beneficiar a 8800 familias, dentro de las cuales se consideran a pertenecientes a los

[6] Siglas para Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas. Fue creado mediante la Ley 788 de 2002, en su artículo 105.
[7] Estos municipios junto con Convención, El Carmen, La Playa y Tibú conforman lo que se conoce como la Región del Catatumbo en el departamento de Norte de Santander.

resguardos Barí, con la facilitación de generadores de energía renovable (La Opinión, 2016). Para esta fase se planea incluir también a municipios de sur del Cesar. El objetivo es lograr una cobertura del 100% para zonas rurales, beneficiando a 11084 usuarios que han sido identificados previamente a través de una actividad de mapeo en 130 veredas de 15 municipios de los departamentos de Norte de Santander y el Sur de Cesar: Abrego, Cáchira, Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Esperanza, La Playa, Ocaña, Río de Oro, San Calixto, Sardinata, Teorama, Tibú y Villa Caro[8] (*La Opinión*, 2017). Según lo manifestado por el Secretario de Infraestructura de Norte de Santander, señor Rafael Martínez, en afirmaciones al diario *La Opinión* (2017):

> Se invertirán 110 mil millones de pesos […], así: 25 mil millones de la Gobernación; cerca de 50 mil millones del ministerio de Minas; 5 mil millones de Ecopetrol; entre 20 a 30 mil millones de pesos de EPM, más los aportes restantes de los municipios. (párr. 5).

Estas cifras son evaluadas por el FAER, quien decidirá la financiación final del proyecto en su cuarta fase. Resulta necesario señalar que esta última fase hace una apuesta mayor hacia el camino de las energías renovables y la electrificación de zonas adscritas a resguardos indígenas, por lo que se puede considerar como una búsqueda por cerrar brechas sociales, atravesando categorías como la adscripción a rural y las diferencias culturales. A través de la electrificación se quieren mejorar las oportunidades de desarrollo integral en la región, resolviendo problemas relacionados con la productividad y la calidad de vida de las comunidades campesinas.

En las figuras No. 4 y 5 se muestra una fotografía de los trabajos realizados en la zona, específicamente de las actividades realizadas por la población.

[8] Ver Anexo 1 con infograma realizado por *La Opinión* (2017) sobre la proyección de inversión, municipios favorecidos y familias a beneficiar.

Figura 4. Refleja el compromiso de las comunidades que ante las dificultades de acceso a las zonas donde sería instalada la postería y el cableado, contribuían con su propio esfuerzo y sus animales, a transportar la pesada carga que la firma ejecutora disponía para tal fin. En la mayoría de las zonas atendidas solo se podría llegar de esta forma pues los caminos y carreteras solo llegaban hasta ciertos puntos.

Figura 5. Al igual que la fotografía anterior, evidencia el compromiso de las comunidades que ante las dificultades de acceso a las zonas donde sería instalado la postería y el cableado.

Resulta pertinente explicar brevemente el proceso mediante el cual la región del Catatumbo ha tenido este nivel de inversión desde 2006, a partir de la coordinación de entes estatales. En 2002 se promulga la Ley 788, en la que el artículo 105 estipula la creación del FAER. Este órgano se reglamenta finalmente con el Decreto 1122 de 2008. En dicho decreto se estipula que los recursos de la entidad: "se utilizarán para financiar planes, programas o proyectos de inversión priorizados para la construcción e instalación de nueva infraestructura eléctrica en las zonas rurales interconectadas, que permita ampliar la cobertura y procurar la satisfacción de la demanda de energía" (Art. 4).

Desde su creación, el FAER ha financiado la creación de proyectos de este tipo, siendo el del Catatumbo uno de los principales y el que cuenta con una especial atención a la participación de las comunidades que se beneficiarán. Además de las acciones adelantadas por el FAER, gobernadores, alcaldes y Asomunicipios, se cuenta también con que en 2013 el gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación lanza la *Estrategia de desarrollo integral de la región del Catatumbo* en el CONPES 3739.

En este documento se proponen realizar diversas acciones para mejorar empleabilidad y la calidad de vida, así como para reducir la violencia y afianzar la seguridad de las comunidades[9]. Dentro de las acciones de mejora de la calidad de vida, en este documento se considera la continuidad de las acciones de electrificación rural, por lo que se hace un llamado a los entes encargados para la financiación de la tercera fase.

Ahora bien, el caso de la electrificación rural en el Catatumbo no solo se desprende de la colaboración entre entidades territoriales y centralizadas, sino que también ha permitido integrar la cooperación y participación de diversos tipos de autoridades y entidades, generando unos procesos de gobernanza multinivel que han potenciado mecanismos de acción colectiva y de toma de decisión para el mejoramiento y la provisión de los bienes públicos. En particular, se debe rescatar que el proceso de formulación e identificación de las necesidades cuenta con la

[9] La región del Catatumbo es una zona fronteriza con Venezuela, por lo que las acciones en esta región se entienden con repercusiones locales y en la seguridad nacional (Departmento Nacional de Planeación, 2013).

participación de las comunidades que según Natera (2005), es clave dentro de la gobernanza multinivel.

Por lo tanto, es importante tener en cuenta los beneficios que se desprenden de un tipo de gobernanza que promueve la colaboración y la participación en la época actual, analizando el caso de la electrificación rural en la región del Catatumbo (Norte de Santander), como un modelo de desarrollo territorial desde la perspectiva de gobernanza multinivel. Cabe tener en cuenta que los alcaldes de los municipios que se reunieron y se integraron con el fin de desarrollar el proyecto de la IV fase y buscar su financiación, simplemente actuaban debido a la necesidad de encontrar soluciones efectivas ante una situación social problemática, basándose en la colaboración y la inclusión, sin tener claros los principios de la gobernanza multinivel. Se considera crucial ahondar en las percepciones y experiencias de las personas involucradas, de manera que se puedan apreciar de manera clara los componentes de la gobernanza multinivel en este caso.

4.2. Entrevistas

A continuación se presentan los hallazgos más importantes de las entrevistas que se aplicaron con cada una de los participantes, teniendo en cuenta las variables que se han planteado en la metodología, desde las cuales se pretende indagar por el proyecto de gobernanza multinivel. Dichas variables son: Impacto social, Cooperación y Participación.

4.2.1. Impacto social.

¿Cuál era la situación de la electrificación rural de la región del Catatumbo previo a la elaboración de las fases I, II y III de los proyectos que se han adelantado?

Emiro Cañizares es la persona que se ha encargado del proyecto desde el inicio y el que más conoce sobre todas y cada una de las etapas desarrolladas. Al plantearle la primera pregunta: ¿Cuál era la situación de electrificación en la región del Catatumbo?, la respuesta de Emiro es que había en general malas inversiones. En los proyectos de electrificación que se realizaban antes del 2005, solo se beneficiaban máximo 1 o 2 veredas, ya que en realidad no había una

inversión controlada y planificada de los proyectos. “Es curioso que nos hubiéramos encontrado, entre el 2004 y el 2005, con veredas que tenían los postes anclados, pero sin los cables de electrificación”.

Todas estas situaciones generaron la necesidad de establecer reuniones con los alcaldes, teniendo en cuenta además las presiones ejercidas por grupos armados al margen de la ley, que atentaban contra las torres de energía. “Lo que observamos es que el manejo de la electrificación era un tema desarticulado, en donde cada alcalde buscaba llevar sus problemas al gobierno, sin ningún tipo de unión” Los resultados, por lo tanto, eran una muy baja efectividad, que a su vez generaba un limitado avance, debido a obras incompletas y desarticuladas.

Carlos Eduardo Solano Quintero hace parte del equipo de trabajo de Centrales Eléctricas de Norte de Santander. En su momento fue el director del proyecto de electrificación rural fase III. Para iniciar la entrevista, se le pregunta cuál era la situación de electrificación en la región del Catatumbo, antes de iniciar con la iniciativa mediada por la gobernanza multinivel.

> “Es una región de nuestro país en donde el Estado ha hecho poca presencia, para suplir las necesidades básica de la comunidad en la región. Cuando se atraviesa el Catatumbo se evidencia toda esa falta de proveer las condiciones mínimas para las personas, como agua, vivienda, educación, salud, y naturalmente una de esas cosas es la electrificación rural, el suministro de energía”.

Yamile González Rivera es la funcionaria encargada de las acciones que la empresa Ecopetrol desarrolla en la zona del Catatumbo y conoce palmo a palmo a las comunidades. Yamile explica que la asociación de Ecopetrol con las entidades gubernamentales se dio a través de Asomunicipios, entidad que conecta las diferentes redes y entidades para participar en el proyecto. Finalmente, el papel preponderante de Ecopetrol fue que desarrolló los primeros estudios que permitieron, a su vez, el acceso a los primeros recursos para financiar el proyecto. El país debe aprender de esta experiencia, pues se debe valorar la importancia de desarrollar alianzas estratégicas para mejorar las posibilidades de desarrollo de las comunidades. Sin embargo, aún quedan retos pendientes, como llevar energía eléctrica a las comunidades indígenas, debido a su lejanía y a las complicaciones del terreno.

Edgar Andrés Pallares Díaz fue uno de los alcaldes que ayudó a liderar los proyectos y era el presidente de la Asociación de Municipios en esa época. Actualmente es Secretario de Gobierno de Norte de Santander. La primera pregunta gira en torno a sus recuerdos sobre el proceso. El ex alcalde plantea la importancia de desarrollar una gestión articulada con el gobierno nacional, con el fin de desarrollar un conjunto de inversiones que tuvieran en cuenta las necesidades de las personas. Teniendo en cuenta las bajas coberturas de electrificación rural, fue posible estructurar una primera fase para mejorar la cobertura, lo cual le gustó mucho al gobierno nacional.

Por otro lado, Ulpiano Plazas, representante del Ministerio de Minas y Energía, reconoce que debido a lo que ha pasado en el Catatumbo, el gobierno nacional se ha preocupado por seguir desarrollando procesos colaborativos para la electrificación en otro tipo de territorios, como sucede actualmente con los departamentos de Cauca y Nariño, en donde nueve cabeceras municipales se han unido para desarrollar un proyecto asociativo de electrificación rural. Sin embargo, reconoce la importancia de que más empresas se unan a la gestión de los proyectos, con el fin de completar los fondos que el gobierno puede disponer.

Al preguntar qué ha sido lo más especial del proyecto desarrollado en el Catatumbo para el gobierno nacional, el representante del Ministerio de Minas y Energías responde que es el hecho de haber logrado un importante avance para la población en una región que históricamente ha sido catalogada como zona de conflicto, ayudando así a superar problemáticas sociales y económicas que se derivaban precisamente de la guerra y de la falta de presencia del Estado.

Por otro lado, Alirio Sánchez es el líder de una de las veredas, y fue fundamental tener en cuenta sus percepciones para integrar a todas las personas que hicieron parte del proceso de gobernanza multinivel. Al preguntarle cómo era la situación antes de tener la electrificación Alirio responde: “No se podía hacer nada y no había facilidad de nada”. El principal beneficio fue que han podido tener sus electrodomésticos y mantener las cosas frescas. Además, la electricidad les ha ayudado en gran medida para desarrollar nuevos proyectos productivos.

Jorge Angarita, también líder comunitario, reconoce la importancia de que el proyecto haya sido desarrollado a través de fases, en las cuales fue posible ir aprendiendo nuevas

lecciones, cumpliendo de manera efectiva y progresiva los objetivos. La meta central en este momento es lograr un 100% de cobertura de la energía eléctrica en la zona.

Por otro lado, Jorge reconoce que a cada usuario le daban tres puntos de energía instalados en la casa, lo cual fue suficiente para generar cambios importantes en la calidad y en ritmo de vida. Al preguntarle qué opina de la integración que se generó como base del proyecto, sus palabras son:

> "Los proyectos solo se pueden hacer cuando hay integración y todos se esfuerzan para sacar las cosas adelante. Entre más esfuerzo se una es más fácil hacer los proyectos".

¿Cuáles eran los efectos del déficit cualitativo y cuantitativo en electricidad sobre la calidad de vida de los habitantes de la región del Catatumbo?

Emilio Cañizares reconoce que la región tenía una electrificación casi que nula antes de iniciar el proyecto. Los efectos que se generaban para la población debido a esta situación eran una mala calidad de vida y la imposibilidad de los campesinos a tener un goce efectivo de derechos. "Era absurdo que en la región hubiera muchas frutas, pero no una toma corriente para conectar una licuadora. No es justo que en la región hubiera cobertura móvil pero no electricidad para cargar los celulares.

La región, por lo tanto, vivía en penumbras, y el nivel de satisfacción de los campesinos era muy bajo. Es una región, por lo tanto, con grandes brechas sociales y problemas de miseria. Como el servicio de energía era tan costoso estaba por fuera de la capacidad financiera de los municipios, lo cual obligó a unir los esfuerzos y a desarrollar un proceso de gobernanza multinivel.

En conjunto, Emiro plantea que las dificultades para las personas y para la región debido a la falta de energía se producían en tres grandes grupos.

- Vida familiar y personal

- Vida productiva
- Actividades laborales y de desarrollo.

Carlos Solano reconoce que la energía es fundamental para el desarrollo de las comunidades, para su calidad de vida y para que puedan desarrollar proyectos productivos. Sin embargo, lo que evidenciaba en el Catatumbo era una necesidad inmensa debido a la falta de energía. A través de un levantamiento de información con la población y con las alcaldías, se puede evidenciar que las personas necesitaban de manera urgente un buen suministro de energía eléctrica, por lo cual se dio inicio al proyecto.

Al preguntarle a Jorge Angarita, líder comunitario, cuáles eran los problemas que tenían que enfrentar antes del desarrollo del proyecto, la respuesta es:

- Malas condiciones de vida
- Iluminación con velas
- Poca productividad.
- Malas condiciones de trabajo

Al preguntarle a Jorge si aparte de la electrificación han tenido más beneficios para la comunidad, su respuesta es la siguiente:

> "No porque todavía no se ha un paso para el tema de que haya transformación de la parte agropecuaria, que es lo que se debe hacer para aprovechar la energía, y darle valor agregado a algunos productos"

Sin duda alguna, este es un factor importante que hay que tener en cuenta en el futuro, y es saber cómo se puede generar cada vez mayor productividad a partir de los resultados del proyecto, fomentando el desarrollo del sector agrícola y generando nuevas oportunidades de empleo y desarrollo sostenible para la población.

¿Qué implica para la región del Catatumbo el que se haya realizado este proceso de electrificación, particularmente en reconocimiento y presencia del Estado?

El director de Asomunicipios, Emilio Cañizares, responde a esta pregunta lo siguiente:

> "El ejercicio de electrificación rural ha sido un verdadero proceso de articulación nación-territorio, lo que llaman hoy en día gobernanza multinivel. Nosotros teníamos un número determinado de municipios haciendo esfuerzos cada uno por su cuenta. Teníamos un nivel departamental haciendo inversiones muy pequeñas. El éxito de este proceso ha sido lograr un acuerdo de voluntad política entre los 14 alcaldes para iniciar el proceso. El cuello de botella está en que para el estado llegue a un territorio debe haber proyectos territorios., Por ello lo más difícil era saber cómo empezar"

Por su parte, el subgerente de Subestaciones y Líneas, Carlos Solano plantea que no se han podido medir los resultados después del proyecto, ya que se ha generado un enfoque en prestar el servicio, pero no en medir y evaluar los desarrollos productivos. Sin embargo, según sus palabras:

> "Nos hemos enterado por la voz a voz de las comunidades los cambios que han tenido en sus vidas gracias a la electrificación. Nos envían videos en los que nos dicen: nunca nos saldremos del campo, y mucho menos ahora que tenemos energía."

Por lo tanto, se puede decir que actualmente no hay una contabilización en cifras sobre los avances y resultados del proyecto, pero que las comunidades han informado y comunicado que se sienten mucho mejor gracias al proyecto, que pueden trabajar hasta más tarde y que, por lo tanto, se ha incrementado su productividad.

Al preguntarle a Ulpiano Plazas cuáles son los principales beneficios que ha podido obtener la población a partir del proyecto, la repuesta es:

- Poder usar los electrodomésticos.

- Mejorar la salud.
- Mejorar la calidad de vida
- Promover la productividad
- Desarrollo de trapiches
- Mantenimiento de alimentos
- Generación de alternativas de producción diferentes de acuerdo con las características de cada zona.
- Nuevas oportunidades de empleo.
- Mejor acceso y calidad de la educación.

¿Qué implicaciones cree usted que tiene para el país el proceso de electrificación del Catatumbo, teniendo en cuenta el tamaño y duración del proyecto, así como la importancia misma de la región para Colombia?

De acuerdo con las palabras de Emiro Cañizares, las implicaciones han sido reconocer la importancia de la asociatividad. Es importante resaltar, siguiendo sus palabras qu2: "El modelo de gestión ha sido la asociatividad: gobiernos locales trabajando hacia el mismo propósito, respaldados por el gobierno nacional". En Colombia, explica Emiro, hace falta un nivel de gobierno que esté entre los municipios y los departamentos. Por eso es tan importante el esquema asociativo, ya que Colombia está llena de regiones desconectadas de la capital. Para que el Estado sea efectivo se debe hacer un esfuerzo de descentralización, con el fin de que los territorios más distantes no queden rezagados. En general, los municipios con categorías quinta y sexta, que tienen una infraestructura administrativa muy pequeña, quedan rezagados de los proyectos.

Por eso, es clave la asociatividad para mejorar el diseño de los proyectos, ya que en Colombia no existe como tal una lógica territorial, lo cual obliga a las entidades territoriales pequeñas a mejorar y a invertir en sus procesos de planeación y presentación de proyectos. Por lo tanto, lo que ha pasado en la región del Catatumbo debe ser retomado en otras áreas y lugares apartados en el país.

Carlos Solano reconoce cuáles las necesidades que tenían las personas cuando carecían de la electrificación, dentro de las cuales se resaltan:

- Refrigerar alimentos
- Comunicarse con el medio exterior
- Desarrollo de proyectos productivos
- Cargar productos electrónicos
- Anteriormente las personas tenían que caminar más de dos horas para realizar una llamada
- Las mujeres debían lavar la ropa en el río
- Las frutas se desperdiciaban por falta de electrodomésticos

¿Considera usted que lo ocurrido en el proceso de electrificación del Catatumbo, tanto lo que ha ocurrido como las proyecciones para la fase IV, sean un ejemplo para el país y puedan ser replicadas en otras regiones y frente a otros problemas, bien sean de electrificación u otros?

Emiro reconoce que empezar no fue fácil, pues se debieron hacer actividades de cartografía social, topografía, caracterización de las viviendas, análisis de demandas y necesidades. Sin embargo, solo en dos meses se logró la financiación de la primera etapa, por un monto de más de 16 mil millones de pesos. Por otro lado, Emiro Cañizares plantea que el caso del Catatumbo

es un ejemplo que se puede seguir en otras regiones para mejorar la calidad de vida de la población. Sin embargo, propone las siguientes condiciones esenciales.

- Los territorios en Colombia más alejados tienen que organizarse y agruparse mejor para motivar la gestión de los niveles departamentales y nacionales.

- Para que el Estado llegue a los territoritos, los mismos territorios deben gestionar e invertir en la estructuración de los recursos.

Por su parte, Carlos Solano responde que las implicaciones se observan en el mejoramiento de la calidad de vida, ya que las comunidades se sintieron reconocidas e involucradas: "La electrificación significa calidad de vida, y la calidad de vida mejora mucho el ambiente en la región". En este sentido, las comunidades que se han beneficiado de la electrificación, poco a poco, recuperaron la confianza en el estado y hoy en día son más abiertas y dispuestas a participar en diferentes tipos de proyectos. Sin duda alguna, estos resultados hacen pensar en el hecho de que el proyecto del Catatumbo debe ser un ejemplo para todo el país.

A Carlos Solano se le pregunta si el modelo de gobernanza multinivel que se aplicó para la electrificación, incluyendo la participación de distintas entidades y niveles del gobierno, así como de las comunidades, se puede replicar para mejorar otros aspectos ligados a la calidad de vida de las personas, ya sea en el Catatumbo o en cualquier otra región del país. La respuesta del subgerente Subestaciones y Líneas:

> "Es fundamental ya que la unión hace a la fuerza, pues cuando varias fuerzas individuales se unen se obtienen buenos resultados, generando una especie de sincronización en donde todos nos metimos en el proyecto. Si hubo éxito en la electrificación rural, seguramente lo puede haber en otros proyectos".

Otro argumento de Carlos Solano es que una sola entidad o institución no puede aportar todos los fondos necesarios para desarrollar proyectos tan complejos. Por ello, cuando hay una unión y cuando se crean comunidades de intereses, es más fácil cumplir con los objetivos y garantizar el desarrollo efectivo de las metas.

Por otro lado, al preguntarle a Edgar Pallares si lo que ha sucedió en el Catatumbo puede ser tomado como ejemplo para desarrollar procesos asociativos en todo el país, la respuesta del ex alcalde es:

> *"*Los recursos del gobierno y del Estado son limitados, pero si las regiones se organizan y priorizan unas inversiones estratégicas se pueden lograr muy buenos resultados. La dispersión de los proyectos no es conveniente".

4.2.2. Cooperación.

¿Cómo inició este proyecto de electrificación rural?, b. ¿cómo se realizaron las propuestas?

La respuesta de Emiro Cañizares es:

> "La coordinación comienza al momento de identificar a los beneficiarios. Todo comenzó con un análisis sobre cuáles eran las verdeas que estaban más cerca a la red. Hay que hacer un reconocimiento a los alcaldes y equipos de gobierno, pero sobre todo a las juntas de acción comunal que han sido el nervio y el corazón del proyecto, ya que han recopilado toda la información necesaria para comenzar a operar".

En este sentido, la coordinación fue básica para reconocer las necesidades, para identificar a los usuarios y para estructurar de una manera adecuada los proyectos que fueron presentados al Estado. Por lo tanto, la coordinación permitió generar consensos y colectividad política, con el fin de desarrollar estudios técnicos y establecer procesos de negociaciones entre las diferentes alcaldías, empresas y gobierno nacional.

Teniendo en cuenta que Carlos ha estado presente desde las primeras fases del proyecto, era importante preguntarle cómo fueron esos primeros pasos de la iniciativa. Carlos recuerda que antes de que él llegara a participar del proyecto, ya se habían realizado esfuerzos importantes para promover la participación de diferentes niveles del gobierno, así como de empresas privadas y públicas que podían aportar en la financiación y desarrollo de las obras. En particular,

su labor estuvo enfocada en la fase de ejecución, cuando se tenían que administrar e invertir los fondos obtenidos para iniciar las actividades y la construcción.

Por su parte, la funcionaria de Ecopetrol Yamile Rivera afirma que el proyecto partió de un proceso en el que se reconocieron las necesidades de las personas. A la vez, el proyecto nació por una necesidad directa de Ecopetrol en la zona de Tibú, lo cual obligó a contratar una firma para el desarrollo de estudios de diseño en las veredas de esta región. Esos estudios se entregaron a la gobernación y a Asomunicipios, con el fin de mostrar una necesidad específica de electrificación que podía ser superada mediante la inversión y la asociación.

Ese insumo fue fundamental para unirlo a otros estudios y organizar la primera etapa de electrificación rural. A partir del éxito de la primera, se han desarrollo dos fases más, con el fin de llegar a cubrir la totalidad de las necesidades de energía eléctrica en la comunidad. En este sentido, un elemento clave que resalta Yamile en torno al desarrollo y éxito del proyecto, es que todo partió de estudios detallados sobre los contextos, los territorios y las necesidades de la población.

Por su parte, Ulpiano Plazas recuerda que, en primera instancia, se generaron unos acercamientos a la región, con el fin de identificar las problemáticas y las necesidades de la población. El principal valor que resalta de todo el proyecto es precisamente la colaboración que se estableció no solo entre los diferentes niveles del gobierno (local y nacional), sino también entre diversas instituciones y empresas de origen público y privado, relacionadas con el sector de la minería y la energía, que ayudaron a establecer unas fases efectivas y bien planificadas. En general, todo este proceso de colaboración resultó ser clave para conseguir, poco a poco, los primeros objetivos del proyecto, y llegar a una cobertura muy importante en lo que tiene que ver con la electrificación.

Al preguntarle a Alirio Sánchez, líder comunitario, cómo inició el proyecto responde que fue un proceso que ha durado siete años, y que la participación de los líderes comunales se basó en reuniones con Emiro Cañizares. Recuerda que antes de tener la electrificación había mucha oscuridad, y que las familias tenían que fabricar lámparas rústicas y andar toda la noche con linternas.

Una vez el FAER aprueba los presupuestos, ¿cómo se surten los trámites administrativos de coordinación intergubernamental y qué efectos tienen estos en el inicio de operaciones?

La respuesta a esta pregunta por parte de Emiro Cañizares es que, en realidad, nunca hubo celos por parte de ningún alcalde, ya que siempre se partió de la base de generar un proyecto cooperativo y asociativo. Se sabía, de antemano, que los municipios que necesitaban de una mayor inversión eran los que tenían más necesidades, es decir, los que tenían una menor electrificación. Por otro lado, los municipios que estaban más organizados y mejor preparados también pudieron obtener mejores fondos para el desarrollo del proyecto. Sin embargo, recalca Emiro Cañizares, nunca hubo celos con el vecino, y todo se desarrolló de la mejor manera posible.

Por si parte, Edgar pallares explica que los proyectos articulados ayudan a generar un mayor impacto y a promover una mayor significación de los proyectos. Para el ex alcalde hubo dos procesos diferentes para buscar el apoyo del gobierno. El primero consistió en conseguir los fondos para la pre-inversión, con el apoyo de la comunidad y de Ecopetrol. Posteriormente, los municipios generaron un aporte para la ejecución de las obras, con el fin de vender la idea de que todos estaban aportando en la construcción de las redes.

> "Todos los alcaldes estuvieron muy sintonizados. Recuerdo que desarrollamos varias reuniones, y cada vez que expusimos las necesidades y los objetivos obteníamos muy buenas reacciones. Fue un ejercicio sostenido por parte de los alcaldes, con la asociación de municipios, con el fin de obtener los recursos necesarios. "

Al preguntarle A Ulpiano Plazas cómo se logró la asociación de tantas entidades para lograr desarrollar el proyecto, el representante del Ministerio de Minas y Energía explica que la clave estuvo en contar con un muy buen líder, Emiro Cañizares, quien en realidad se apersonó de la iniciativa y quien logró convocar a muchas personas que hacían parte de distintos niveles administrativos. Por otro lado, gracias a la buena asociación e integración fue posible invertir de una buena manera los recursos, utilizando los fondos que disponía cada entidad para satisfacer diferentes necesidades del proyecto.

¿Cómo se da la relación entre órganos centrales del gobierno nacional, como el FAER, con los gobiernos locales del Departamento, los municipios e incluso los representantes veredales?

Al preguntarle a Emiro cómo se generó la cooperación entre el gobierno central y los gobiernos locales, la respuesta es:

> "A pesar de que en Colombia no existe una política pública de asociatividad, yo creo que el esquema asociativo ha sido bandera, pues se ha logrado identificar el camino adecuado. El hecho de que existan municipios asociados ha facilitado el desarrollo de un nivel intermedio de gobierno".

Lo que plantea Emiro Cañizares es clave, pues reconoce que gracias a la asociatividad se genera un nuevo nivel de gobierno, que tiene como valores centrales la colaboración y la articulación efectiva. La asociación de municipios ha cumplido una función fundamental, a través de un proceso de articulación de sinergias.

Carlos Solano, por su parte, reconoce que aún existe una importante brecha por superar con respecto a la calidad de vida de poblaciones que habitan otros lugares del país. Se ha dado un enorme paso, pero aún es evidente la falta del apoyo del Estado para seguir mejorando muchas cosas que son básicas y relevantes para las comunidades del Catatumbo, como la salud y la educación.

Por otro lado, Carlos reconoce que el proyecto ayudó a movilizar a la comunidad, a mejorar su participación y sus posibilidades de obtener un empleo digno y bien remunerado. Se logró que 7 de las 10 firmas de construcción contratadas para el proyecto fueran de la misma región, con el fin de impulsar el desarrollo empresarial y económico del Catatumbo. Se alcanzó una contratación directa entre 500 y 1000 personas, lo cual generó a su vez cuatro veces más contrataciones indirectas. De esta forma se estableció un proyecto asociativo que fomentó la participación de la comunidad de la región.

Por otro lado, al preguntarle a Yamile Rivera cuál es su opinión sobre la integración y asociación que se generó entre los municipios y el gobierno local, su respuesta es:

> “Era fundamental porque Ecopetrol sola no era capaz. Si no nos unimos en alianzas para ejecutar los proyectos no podrían hacerse solas. Ecopetrol hubiera hecho un pedacito, y la gobernación hubiera hecho otro pedacito, pero no se hubiera visto esa colaboración que permitió llevar a buen término el proyecto.”.

Por otro lado, el representante del Ministerio De Minas y Energías, Ulpiano Plazas, resalta que fue clave la función de la empresa Centrales Eléctricas, que es como tal el operador de la red en la zona del Catatumbo. Fue primordial que en el proyecto todas las ideas, planes y fases pudieran ser entregados a un operador final que tuvo toda la eficiencia necesaria para llevar a la práctica las ideas que se habían generado de forma conjunta entre los diferentes municipios.

Otro factor que resalta Ulpiano Plazas es que la electrificación rural del Catatumbo se estableció como un proyecto macro que habilitó la participación de municipios, que poco a poco fueron dándose cuenta de la importancia de unir esfuerzos y de integrarse con el fin de conseguir mejores metas, y de cumplir de una manera más eficiente los objetivos.

En la entrevista con Ulpiano Plazas, se le pregunta cuál es la figura que se utiliza para que el gobierno central se asocie con otro tipo de entidades o niveles administrativos. La respuesta del representante del Ministerio de Minas y Energías es que en realidad no hay una figura para ejecutar estos proyectos asociativos. El gobierno se asoció principalmente con el operador de red, que siempre debe ser el más interesado en aprobar y desarrollar los estudios, además de generar los procesos pertinentes de mantenimiento. En este sentido, la asociación se genera de acuerdo con el proyecto y con las necesidades, por lo cual no se puede decir que exista una única figura para promover la asociatividad.

4.2.3. Participación.

¿Se incluyó a las comunidades rurales en el proceso de evaluación del impacto esperado en las fases I, II y III?, b. ¿Cómo participaron?

En palabras de Emiro Cañizares, todos los proyectos e iniciativas se comentaban y se le explicaban a la comunidad. El proyecto fue clave no sólo para potenciar la inversión social en la comunidad, sino también para promover el desarrollo de oportunidades laborales para los

trabajadores locales. Con el trabajo se ha generado un enfoque en la asociatividad como base fundamental de la electrificación, vinculando a su actividad el capital humano de los municipios.

Por su parte, Yamile Rivera, funcionaria de Ecopetrol, quien es muy apreciada por las personas la región, al preguntarle cómo fue la intervención de la población en todo lo que tuvo que ver con la electrificación, responde lo siguiente:

> "Para poderse ganar el reconocimiento de la gente hay que conocer sus necesidades. Esas necesidades se conocen yendo al territorito, parta saber qué es lo que les duele. Hay que volverse sensible hacia las necesidades… Fue tan bueno el ejercicio con las comunidades que hubo un aporte a través de encuestas y participación. Con las comunidades hicimos fichas socioeconómicas….

En este sentido, se reconoce que sin la comunidad no se hubiera podido lograr un avance importante. Para Yamile, el principal valor del proyecto es que se generó un valor importante para las comunidades, ya que son muchos los beneficios que se generan a través de un proyecto de electrificación. Las personas han podido desarrollar nuevas ideas de negocio y mejorar su calidad de vida.

Edgar Pallares reconoce que ha habido una buena viabilidad técnica en el proyecto, lo cual ha facilitado el hecho de que se asignen los recursos necesarios. Era fundamental desarrollar la electrificación ya que la comunidad estaba incurriendo en distintos tipos de costos que afectaban las posibilidades de desarrollo de las personas. La electrificación es más barata para ellas, que los productos que debían comprar mes a mes para iluminar y para calentar. Hoy en día también hay mejores posibilidades en las escuelas para utilizar computadores y para desarrollar nuevos procesos de aprendizaje.

Por ello, Edgar Pallares asegura que la participación de la comunidad es muy importante, ya que trabajaron para la construcción de las redes y las instalaciones internas. La comunidad fue consciente de que estaba determinando el futuro de su región, y tuvo un aporte significativo para el desarrollo del proyecto. Si no se hubiera contado con la participación de la comunidad no hubiera sido posible alcanzar las metas planteadas en el comienzo de la iniciativa.

Como se puede apreciar, el tema de la participación de la comunidad resultó ser clave en el proyecto. Al preguntarle a Ulpiano Plazas qué le ha dejado este proyecto como experiencia, la respuesta está ligada precisamente al trabajo con la comunidad:

> "Definitivamente el trabajar comunitariamente y asociativamente es algo muy interesante, ya que toda la gente tiene su positivismo en que las cosas salgan. Si usted va con la verdad y con la sinceridad para decir para qué el proyecto, con qué objetivo se hace y con qué recursos se hace, siempre va a obtener buenos resultados. La gente cuando se une logra sus propósitos. Ojalá la gente copiara estas asociaciones para conocer a las comunidades, comprender sus problemáticas y desarrollar proyectos eficientes".

Por otro lado, Alirio Sánchez, líder comunitario, rescata el hecho de que la población fue muy unida para participar en grupo y cumplir con lo que se necesitaba en el proyecto. Las empresas pagaron los costos y los vecinos y la población aportaron su trabajo y sus experiencias. De esta forma se generó un modelo asociativo que fue fundamental para el desarrollo exitoso del proyecto.

Finalmente, Jorge Angarita, también líder comunitario, comprende la importancia de la asociación y la interacción como herramientas claves para el desarrollo de este tipo de proyectos. Finalmente, al preguntarle si hubo algún problema con la comunidad, responde que no hubo ninguna, y que solo en algunas partes se demoraron en la ejecución de las obras, lo cual generaba malestares, pero que al final siempre se cumplieron con los objetivos trazados.

¿Se incluyó a las comunidades indígenas en el proceso de evaluación del impacto esperado en las fases I, II y III?, b. ¿Cómo participaron?

Según Emiro Cañizares, se tuvieron en cuenta las necesidades y prioridades de los indígenas, realizando consultas para poder desarrollar las obras en sus territorios. Finalmente, Emiro Cañizares resalta que los medios de comunicación, especialmente la radio, han sido los principales aliados del proyecto, ya que eran los que transmitían las particularidades y avances del proyecto a toda la comunidad. Había, por lo tanto, un muy buen manejo de la información, lo cual fue determinante para el éxito de la iniciativa.

En cuanto a la participación de la comunidad, Ulpiano Plazas reconoce la importancia de las juntas de acción comunal, además de los cabildos indígenas, que debían dar los permisos necesarios para iniciar los procesos de construcción. También explica la importancia de que la comunidad comprenda cuáles son los objetivos del proyecto, y cuáles son los alcances de los recursos. Esto es clave porque las personas de la comunidad estaban exigiendo otra serie de servicios y ayudas importantes, como mejorar la calidad de las vías, lo cual no era viable teniendo en cuenta la naturaleza específica del proyecto de electrificación.

¿Ha habido algún procedimiento de participación particular en la elaboración del proyecto de financiación de la fase IV?

De acuerdo con Emiro Cañizares, para la fase que queda pendiente, la fase 4 se maneja con un esquema idéntico de asociatividad. Esta fase ha sido más difícil porque los usuarios son más dispersos. La idea es garantizar la totalidad de la cobertura del servicio, incluyendo el tema de las energías alternativas en las comunidades que así lo requieren. En síntesis, Emiro Cañizares plantea que el proyecto de electrificación se ha basado en una relación de confianza positiva con las comunidades, lo cual ha generado la necesidad de contar con información sobre la fuerza laboral potencial de la comunidad y las características del entorno, para lo cual ha resultado clave la asociatividad.

3.3. Análisis comparativo de las entrevistas

El caso de la electrificación rural del Catatumbo prueba la importancia de que los diferentes niveles de gobierno y la población encuentren nuevas maneras de relacionarse, y de desarrollar estrategias alternativas, con la intención de mejorar la calidad de vida de la población y de promover nuevas oportunidades de desarrollo sostenible. En medio de la necesidad de efectuar políticas a través de las cuales se preserve el medio ambiente, se mejore la producción y se satisfagan las necesidades básicas de la población, la planificación territorial de hoy en día debe considerar la importancia de la gobernanza multinivel.

Por lo tanto, se puede decir que las asociaciones multinivel se han consolidado como una nueva herramienta para la planificación, que permite asumir y abordar de manera integral y

efectiva los diferentes problemas que enfrenta la población, relacionados con las condiciones del territorio, el acceso a los servicios públicos, a la salud, la educación y la alimentación. Todas las personas entrevistadas coinciden en la necesidad de establecer asociaciones en la cuales intervengan los diferentes agentes que hacen parte de una comunidad, como la población civil, el gobierno, las entidades públicas, las empresas y los agentes del mercado. En este punto es importante tener en cuenta las palabras de Martínez (2005):

> La gobernanza como guía de la interacción entre actores inter dependientes supone una modificación de las relaciones entre el Estado y la sociedad permitiendo hacer frente a los numerosos intereses, recursos y visiones que los diferentes actores ostentan. La gobernanza significa una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas (p. 32).

Desde las asociaciones entre diferentes niveles de gobierno, que además incluyan la participación de la población, se configuran redes de cooperación, que parten del apoyo y de la colaboración entre los distintos sectores de la sociedad, con el fin de contrarrestar situaciones negativas en el plano social y económico. Según el análisis que se ha planteado sobre las entrevistas de personas que participaron directamente en el proyecto de electrificación rural en la zona del Catatumbo, se puede decir que la asociatividad se establece a partir de dos principios básicos:

- Integrar los distintos segmentos que componen a la comunidad, vinculando los diferentes esfuerzos e intereses de cada uno de los actores e interesados, para lograr así unos mejores resultados.

- Mediante la asociatividad se pretenden descentralizar la manera en que se generan y se formulan las políticas para el desarrollo regional, fomentando una interacción entre los agentes públicos y privados.

Por lo tanto, este modelo de gobernanza multinivel, inclusivo y participativo, representa un contraste con la antigua forma de gobernar, en la cual el Estado asumía el control total de las

decisiones y de los proyectos que se realizaban para promover el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades. El análisis que se ha planteado hasta el momento permite reconocer los enfoques actuales de la planificación territorial, relacionados con la participación y la creación de redes conjuntas de apoyo, los cuales deben ser integrados al tema del desarrollo de proyectos colaborativos que ayuden a mejorar distintas dimensiones claves para las comunidades.

Según se ha podido apreciar en las percepciones de las personas entrevistadas, la participación ciudadana es un aspecto fundamental y decisivo en estas asociaciones multinivel. Las políticas que se desarrollan, por tanto, deben surgir a partir la cooperación constante entre los gobiernos y las organizaciones gubernamentales, con los actores de la sociedad civil. Por ello, es imprescindible que la ejecución de políticas en torno a la planeación del territorio tenga como base el diálogo, la comunicación y la cooperación voluntaria entre el gobierno, las instituciones y la población.

Dicha comunicación funciona como un proceso a través del cual la sociedad comparte el conocimiento que tiene sobre la región que habita, sobre sus ventajas, limitaciones y necesidades. A su vez, el Estado, a partir de dicha información, genera las políticas de desarrollo, informando oportunamente a la población sobre la naturaleza de éstas. Por otro lado, el Estado (incluyendo el gobierno central y las autoridades locales), debe escuchar y tener en cuenta la opinión de la población sobre los proyectos que se generen en las regiones, y debe, ante todo, involucrar a los actores civiles en el proceso de desarrollo.

Como se puede apreciar, el desarrollo de la electrificación rural en la región del Catatumbo se estableció a través de un proceso conjunto y cooperativo. Por tanto, queda como lección que el desarrollo de una iniciativa social de este tipo debe considerar diferentes elementos con el fin de establecer un enfoque integral, que valore el apoyo de cada uno de los agentes sociales, entidades y población, ya que los temas y problemas de tipo económico y social les competen a todas las personas que hacen parte de la región.

Esta asociatividad y cooperación se evidencia en la figura No. 6, en donde se puede observar el desarrollo de un informe dirigido hacia la comunidad y a los distintos representantes

del gobierno y de las autoridades locales, con el fin de promover la participación y la retroalimentación.

Figura 6. Reunión para presentación de informe de avance de obras y ejecución de la tercera fase de electrificación a las comunidades por parte de los alcaldes del periodo 2012-2015. Contó con la participación del ejecutor de las obras, en este caso Centrales Eléctricas de Norte de Santander.

Por tanto, se reitera la importancia de que el diseño y desarrollo de proyectos, especialmente en zonas alejadas del centro del país, que generalmente han sido asociadas a una baja y limitada presencia del Estado, se enfoque hacia las necesidades particulares que existen en el territorio. Por tanto, debe partir de un proceso adecuado de planificación, generando un conocimiento adecuado sobre el espacio que se pueda traducir en soluciones óptimas para mejorar elementos relacionados con la apropiación del espacio y la provisión de servicios para las comunidades. Siguiendo las palabras de Schmitter (2004):

> La Gobernanza multinivel se puede definir como “un acuerdo para tomar decisiones vinculantes que involucra una multiplicidad de actores políticamente independientes pero por lo demás interdependientes – tanto públicos y privados - en diferentes niveles de agregación territorial en temas como la negociación / deliberación / aplicación continua de políticas, etc. y en el que no se asigna la competencia política exclusiva o se afirma una jerarquía estable de la autoridad política a cualquiera de estos niveles (p. 123)

La gobernanza multinivel se asocia al desarrollo de una importante variedad de enfoques, los cuales pueden partir de un enriquecimiento en torno a las habilidades y a los conocimientos de la población, a la optimización de las técnicas para utilizar y administrar los recursos, al diseño de políticas que generen una mayor equidad e igualdad entre la población, y al establecimiento de proyectos que promuevan una conciencia sobre el cuidado ambiental y su importancia para el bienestar de la población.

En la figura No. 7 se puede apreciar una fotografía de una asamblea en la que hay representantes del gobierno, así como miembros de las autoridades locales de los municipios e integrantes de las comunidades.

Figura 7. Reunión de alcaldes del periodo 2004-2007, representantes de la Gobernación de Norte de Santander y del Gobierno Nacional, para socializarle a Acción Social el proyecto que se pretendía desarrollar en la región del Catatumbo en materia de Electrificación.

En el caso de estudio se puede observar como el enfoque de la gobernanza multinivel ha sido, por un lado, satisfacer las necesidades actuales de la comunidad, a través de los esfuerzos conjuntos del Estado y de la población, teniendo en cuenta las implicaciones de las actividades para las generaciones futuras; y, por otro lado, potenciar y mejorar las capacidades de las personas, logrando así mejorar sus conocimientos y sus oportunidades de crecimiento económico.

En la figura No. 8 se muestra una fotografía de personas que hacen parte de una comunidad beneficiada con el proyecto, y que además resultó ser la principal fuerza laboral para el desarrollo de las actividades en el Catatumbo.

Figura 8. Comunidad beneficiada en la Vereda Meseta de Vaca, jurisdicción del Municipio de La Esperanza – Norte de Santander. Esta zona está ubicada a seis horas del casco urbano (4 en motocicleta y 2 a lomo de mula, dado que no existe vía). En esta vereda recuerdan que para no perder la oportunidad de contar con la visita del evaluador del proyecto y ante las difíciles condiciones del terreno, se le ofreció transportarlo en modos que incluían llevarlo cargado a sus espaldas.

En este sentido, se han podido establecer un conjunto de iniciativas generadas con la intención de conformar y establecer entidades territoriales prósperas, a partir del conocimiento general sobre las ventajas y las limitaciones específicas de una región. Sin duda alguna, un factor clave y fundamental en el Catatumbo ha sido la participación de la población, la cual se coordinó de manera efectiva con las políticas públicas desarrolladas por el Estado.

Otro factor determinante que rescatan las personas encuestadas es el de una buena planificación como un elemento vital para coordinar y desarrollar cualquier tipo de estrategia

promover el desarrollo sostenible de los territorios. Sin duda alguna, la planificación es vital para llamar la atención del gobierno central, y para generar redes de cooperación efectivas que ayuden a identificar las problemáticas y a superarlas progresivamente mediante la elaboración y puesta en marcha de proyectos e iniciativas enfocados, concretos y bien delimitados.

Por lo tanto, desde el proyecto el desarrollo se ha interpretado como la armonía que existe en una región determinada, entre el bienestar de la población, la utilización de los recursos, su condición económica y el adecuado aprovechamiento y potenciación de sus actividades productivas. En este sentido, la planeación territorial es la base para la competitividad empresarial, y se implementa a través de la función de las instituciones públicas y privadas que gestionan y promueven el desarrollo

La planificación territorial y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población se deben entender y abordar a partir de los conceptos de participación y deliberación. En primer lugar, la participación es la que hace posible que los diferentes intereses y opiniones que hay al interior de una región, ya sean de carácter público o privado, interactúen entre sí con la intención de generar estrategias que permitan afianzar y mejorar el desarrollo. En segundo lugar, a partir de la deliberación se exploran y analizan las diferentes percepciones y pensamientos en torno a la planificación territorial, vinculando los distintos puntos de vista, analizándolos y explorándolos por separado, con el objetivo de desarrollar proyectos integrales y adecuados para satisfacer las necesidades de cada región.

En ambos procesos, la función de la población es clave ya que es la que tiene un mayor conocimiento sobre las particularidades y necesidades de las regiones que habitan. En la tabla No. 3 se presenta un análisis comparativo entre las entrevistas, para los principales temas que se trataron, relacionados con el proceso de electrificación rural y con la gobernanza multinivel.

Tabla 3. *Cuadro comparativo de las entrevistas*

Entrevista	Cooperación	Impacto social	Participación de la población
Emiro Cañizares Plata - Director Ejecutivo Asomunicipios	"El ejercicio de electrificación rural ha sido un verdadero proceso de articulación nación-territorio. El éxito de este proceso ha sido lograr un acuerdo de voluntad política entre los 14 alcaldes para iniciar el proceso."	-Reconocimiento de las necesidades de la población. -Identificación de los usuarios. -Estructuración adecuada de los proyectos que fueron presentados al Estado. -Generar consensos y colectividad política. -Desarrollar estudios técnicos y establecer procesos de negociaciones entre las diferentes alcaldías.	El proyecto fue clave no sólo para potenciar la inversión social en la comunidad, sino también para promover el desarrollo de oportunidades laborales para los trabajadores locales. También se tuvieron en cuenta las necesidades y prioridades con los indígenas, realizando consultas para poder desarrollar las obras en sus territorios.
Carlos Eduardo Solano Quintero - Subgerente Subestaciones y Líneas.	A través de un proceso en el que se recogió información con la población y con las alcaldías, se pudo evidenciar que las personas necesitaban de	-Mejoramiento de la calidad de vida. Lograr que las comunidades se sientan reconocidas e involucradas.	"La participación de la población es fundamental ya que la unión hace a la fuerza, pues cuando varias fuerzas individuales se unen se obtienen buenos resultados, generando una especie de

	manera urgente un buen suministro de energía eléctrica, por lo cual se dio inicio al proyecto.	Recuperación de la confianza de las comunidades en el Estado. Lograr que las comunidades estén más abiertas para participar en proyectos.	sincronización en donde todos nos metimos en el proyecto".
Yamile González Rivera - Funcionaria de Ecopetrol.	"Era fundamental porque Ecopetrol sola no era capaz. Si no nos unimos en alianzas para ejecutar los proyectos no podrían hacerse solas".	Gracias a la asociatividad las personas han podido desarrollar nuevas ideas de negocio y mejorar su calidad de vida.	Sin la comunidad no se hubiera podido lograr un avance concreto en el proyecto. El principal valor del proyecto es que se generó un valor importante para las comunidades, ya que son muchos los beneficios que se establecen a través de un proyecto de electrificación.
Edgar Andrés Pallares Díaz - Ex alcalde de Teorama Norte de Santander en el periodo 2004-2007.	Es importante generar una gestión articulada con el gobierno nacional, con el fin de desarrollar un conjunto de inversiones que tengan en cuenta las	Los proyectos articulados ayudan a generar un mayor impacto y promover una mayor significación de las iniciativas.	La comunidad fue consciente de que estaba determinando el futuro de su región, y tuvo un aporte significativo para el desarrollo del proyecto. Si no se hubiera contado con la participación de la comunidad no hubiera sido posible alcanzar las metas planteadas en el comienzo del proyecto

	necesidades de las personas.		
Ulpiano Plazas – Representantes del Ministerio de Minas y Energías.	La colaboración se estableció no solo entre los diferentes niveles del gobierno (local y nacional), sino también entre diversas instituciones y empresas de origen público y privado, relacionadas con el sector de la minería y la energía, que ayudaron a establecer unas fases de proyecto efectivas y bien planificadas.	-Diseño de un proyecto bien estructurado. Lograr una amplia cobertura. Integrar a la población. -Potenciar una administración cooperativa y colaborativa.	Reconoce la importancia de las juntas de acción comunal, además de los cabildos indígenas. También explica la importancia de que la comunidad comprenda cuáles son los objetivos del proyecto, y cuáles son los alcances de los recursos.
Alirio Sánchez – Líder comunal.	Fue clave involucrar la participación de distintas empresas con el fin de conseguir mejores objetivos para toda la región.	-Hay más facilidades para trabajar. - Se puede conectar los electrodomésticos. -Se pueden mantener las cosas frescas. La electricidad ha ayudado a para desarrollar nuevos	Rescata el hecho de que la población fue muy unida para participar en grupo y cumplir con lo que se necesitaba en el proyecto. Las empresas pagaron los costos y los vecinos y la población aportaron su trabajo y sus experiencias.

		proyectos productivos.	
Jorge Angarita- Líder comunal	La asociación y la interacción son claves para el desarrollo de este tipo de proyectos. Si no hubiera sido por la colaboración de todos no se habrían podido obtener los objetivos relacionados con la electrificación.	"Todavía no se ha dado un paso para el tema de que haya transformación de la parte agropecuaria, que es lo que se debe hacer para aprovechar la energía, y darles valor agregado a algunos productos"	La participación de la comunidad fue clave para mejorar el desarrollo del proyecto. No hubo ningún tipo de problemas con la población, y a pesar de algunas demoras, se realizaron las entregas a tiempo.

Fuente: Elaboración propia

Como se puede apreciar en la tabla, hay varios puntos en común sobre los temas básicos que fueron analizados en la encuesta. Todos los participantes reconocen que la asociatividad fue clave para alcanzar los objetivos del proyecto, y que no se hubiera podido lograr nada si no hubiera sido por la participación de diferentes entidades gubernamentales, así como de empresas y de la comunidad. Gracias a ello, se obtuvieron importantes logros que cambiaron de manera significativa la vida de las personas en la región, y a mejorar sus posibilidades para participar en nuevos proyectos y actividades productivas.

Otro aspecto fundamental es que, gracias a la iniciativa, hoy en día la comunidad se encuentra más abierta para participar en diferentes tipos de iniciativas, ya que aún quedan muchos retos pendientes, más allá de la electrificación, para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas en la región del Catatumbo. Aún hay enormes problemas relacionados con la productividad agrícola, con el estado de las vías y las carreteras, con el acceso a la salud y a la educación. No obstante, el caso de la electrificación rural se puede establecer como un

ejemplo o modelo a seguir, para continuar fomentando la interacción y la asociatividad, y para responder de manera eficiente a las necesidades de la población.

5. Recomendaciones

La asociatividad se puede entender como un fenómeno de naturaleza social y cultural que permite canalizar o activar, de forma convergente, fuerzas que estaban dispersas o latentes. Es una forma de cooperación que involucra a actores de diferente naturaleza en torno a procesos de carácter colectivo, los cuales parten del convencimiento de que las fuerzas individuales se potencian y fortalecen cuando trabajan en equipo.

Por tanto, la asociatividad es un atributo comunitario que engloba aspectos de la vida social como son redes sociales, normas y confianza mutua, que se establecen como formas más efectivas de alcanzar objetivos y metas comunes. La asociatividad territorial, entendida como aquella en la que los niveles de gobierno se unen para satisfacer las necesidades de la población, se convierte en la oportunidad de valor para la consecución del desarrollo humano en las regiones.

Por otro lado, cabe tener en cuenta que la capacidad de asociación responde a las necesidades de gestión que tienen los municipios, especialmente con pequeños presupuestos, y que ven cada vez más lejana la posibilidad de encontrar respuestas en los niveles de gobierno del orden departamental y/o nacional.

> La asociación territorial es una de las herramientas más poderosas para el desarrollo regional, una garantía de la participación ciudadana y de los actores estratégicos, una posibilidad de gestión ante las instancias departamentales, nacionales e internacionales y una clave de la coordinación de programas y proyectos de largo plazo, que no esté sometido a los tiempos de las administraciones locales. (Arias, 2015, p. 140).

Por lo tanto, teniendo en cuenta la experiencia que se ha analizado, y las voces de las personas que participaron directamente en el proyecto, se puede decir que la asociatividad es un elemento clave que se debe promover para mejorar el diseño, presentación y ejecución de

proyectos pensados para mejorar las condiciones de vida de las comunidades, especialmente en zonas alejadas en las que comúnmente la presencia del Estado es mínima, y que necesitan una intervención integral que les permita enfrentar los problemas y adversidades.

Sin duda alguna, cuando diferentes niveles del Estado se vinculan y cooperan de manera efectiva para comprender una situación y para desarrollar las acciones que sean necesarias para mejorarla, se puede avanzar de una manera más adecuada en el desarrollo de proyectos coherentes con las necesidades de la población. Además, la gobernanza multinivel ayuda a solucionar problemas relacionados con la falta de presupuesto, en la medida en que entre más entidades o instituciones intervengan, puede haber más fondos disponibles para cumplir con los objetivos de cada fase.

Por lo tanto, es recomendable seguir el modelo de integralidad, asociatividad y cooperación que se desarrolló en el proyecto de electrificación rural, en otras regiones del país que requieren de la intervención urgente del Estado, con el fin de reunir los fondos necesarios para el desarrollo de los proyectos, pero también para mejorar los procesos que permiten reconocer las necesidades de la población y diseñar iniciativas coherentes, que partan de estudios adecuados sobre el territorio y sus particularidades.

6. Conclusiones

Como se ha podido apreciar a través del desarrollo de la investigación, en el caso de la electrificación rural de la región del Catatumbo se ha generado un verdadero proceso de gobernanza multinivel, que se caracterizó por la integración de tres elementos básicos, que fueron: una acertada planeación y preparación del proyecto, que permitiera llamar la atención del gobierno central; una cooperación continua entre los municipios que componen la región; y la inclusión definitiva de la participación de la comunidad como medio para mejorar el diseño y desarrollo de cada una de las fases del proyecto.

Por tanto, la cooperación desinteresada fue la clave del proyecto, y la posibilidad de presentarle al gobierno un proyecto sólido, generado a través de un estudio que permitió establecer las necesidades de la población en materia energética, y la viabilidad financiera para que se efectuaran las inversiones, a cargo no solo del gobierno central sino también de empresas relevantes del sector energético en la ciudad, y de las autoridades locales y municipales en el Catatumbo.

De esta forma, se fue estableciendo un proceso de gobernanza mediante el cual las comunidades tomaron decisiones en acción colectiva sobre la provisión de bienes públicos. Es un caso en el cual se evidencia una nueva forma de gobernar, donde el Estado, incapaz de suplir todas las necesidades, particularmente por sus limitados recursos económicos, involucra a actores privados y a la sociedad civil para que, en conjunto, se puedan abordar las respuestas que requiere el sector público, generando así mayor pluralidad en la toma de decisiones.

Todos estos procesos, vinculados a la gobernanza multinivel, ayudaron a cumplir con los objetivos del proyecto, y a garantizar casi la totalidad de la cobertura de energía en la región, teniendo en cuenta que aún quedan pendientes territorios indígenas alejados, en los cuales se ha pensado en la posibilidad de incluir nuevas estrategias, como el desarrollo de las energías alternativas.

El caso de la electrificación rural en el Catatumbo es prueba de los procesos de cambio que ha venido atravesado el mundo en un plano político, económico y social, que ha ayudado a

promover la interacción entre el gobierno, el sector empresarial y las comunidades, con la finalidad de generar unas mejores estrategias y proyectos que promuevan impactos positivos en la calidad de la vida de la población y en el desarrollo sostenible de las regiones. Este esfuerzo mancomunado solo puede partir de una buena voluntad, de una acción conjunta, y de la posibilidad de abrir espacios de participación, diálogo y retroalimentación.

En general, los participantes del proyecto, a los cuales se les ha aplicado la entrevista, como directivos de la Asomunicipios, personas que trabajan en empresas como Centrales Eléctricas y Ecopetrol, además de personas que hacen parte del gobierno e integrantes de la comunidad, permite evidenciar que en realidad la clave de todo el proyecto fue la asociatividad y la integración. En las respuestas de los entrevistados siempre se resalta el trabajo en equipo y la participación como los motores que impulsaron el proyecto, y sin los cuales no habría sido posible alcanzar los logros relacionados a la cobertura y eficiencia de las fases.

Ahora bien, es importante enfocarse en establecer conclusiones en torno a cada una de las categorías de análisis planteadas para la entrevista. En primer lugar, para el caso del impacto social, se puede decir que la iniciativa de gobernanza multinivel en la región del Catatumbo fue fundamental porque se enfocaba en atender y en resolver una necesidad básica de la población, que era la electrificación. La electrificación no solo es vital para promover el desarrollo de las actividades productivas de las personas, sino que también les permitió tener una mejor calidad de vida, sentirse más conformes y satisfechos con los bienes a los que pueden acceder hoy en día, y también les ha permitió beneficios económicos al ahorrar en gastos que usaban anteriormente para tener luz en las noches.

Por tanto, se puede decir que el impacto social del proyecto ha sido muy grande, ya que no solo ha cambiado de manera significativa el desarrollo de las actividades productivas de la población, sino también el desarrollo de las actividades cotidianas, el tiempo en familia, las cosas que pueden hacer en sus hogares cuando llega la noche. De esta forma, la electrificación ha alterado los ritmos de vida de las personas, las ocupaciones, la manera en que distribuyen y utilizan el tiempo. Sin duda alguna, esto no hubiera sido posible si en el proyecto no se hubiera también incluido la participación de la población como un elemento determinante para orientar

los procesos de toma de decisión, para reconocer sus necesidades y formular estrategias acordes a las expectativas de las personas.

De esta forma, en cuanto a la segunda variable examinada en la entrevista, coordinación, se puede decir que fue el principio básico a través del cual fue posible desarrollar con éxito el proyecto de electrificación. La coordinación se asoció de manera adecuada con conceptos como la participación y la deliberación, con el fin de promover el diálogo y el desarrollo de acuerdos entre distintos niveles del gobierno, instituciones públicas, empresas privadas y población, con el fin de lograr unos objetivos que de otra forma no habían sido viables.

La coordinación se estableció también como un mecanismo que activara el interés de diferentes actores que tenían algo que aportar en el proyecto, ya fuera planeación, organización, trabajo o dinero. Fue, por tanto, el motor que impulsó el desarrollo del proyecto, y que permitió facilitar la aprobación y posterior financiación de los proyectos y de las iniciativas pro parte del gobierno central.

Finalmente, la tercera categoría de la entrevista fue la participación, que como se ha venido explicando, permitió involucrar a diferentes entidades y personas con diferentes intereses y capacidades, a enfocar su atención en un solo objetivo, logrando de esta manera importantes beneficios para la población del Catatumbo. En este sentido, un término clave que se puede destacar en relación con la planificación territorial es la multilateralidad. Para mejorar las condiciones de vida de la población y las oportunidades de desarrollo sostenible en las regiones, es necesario desarrollar políticas públicas que involucren a la población, que incluyan aspectos como la sensibilización y la concientización de la comunidad en torno a las soluciones que se pueden generar, de manera conjunta, para enfrentar de forma efectiva las adversidades.

Una lección fundamental que deja el caso de la electrificación del Catatumbo es que en un proceso de gobernanza multinivel en fundamental que los procesos de toma de decisión se encuentren mutuamente interconectados, con el fin de promover relaciones bidireccionales entre los actores regionales y las intuiciones que hacen parte del gobierno central. Por tanto, se niega la separación y se avala, por el contrario, un modelo de continua interacción que permite

establecer estrategias conjuntas y que, al mismo tiempo, facilitan la realización práctica y concreta de las iniciativas.

Por otro lado, en este caso también se observa la importancia de que el poder sea disperso, en un plano vertical y horizontal, con el fin de que las decisiones políticas no vengan desde una sola entidad, sino que por el contrario se caractericen por la fluidez y la retroalimentación. De esta forma, es posible generar nuevas formas de gobernar, nuevas maneras de tomar decisiones que, en un país como Colombia, con graves problemas de desigualdad social y pobreza, especialmente en zonas alejadas del centro del país, resultan sumamente valiosas para mejorar en la identificación de los problemas y en la realización efectiva de las soluciones.

Finalmente, lo que ha sucedido en el Catatumbo refleja una mayor heterogeneidad de las preferencias y necesidades personales de los miembros que componen a la población, una mayor credibilidad de los compromisos y de las promesas políticas, y unas mejores oportunidades de creación de espacios de participación, promoviendo a la vez la innovación y la experimentación.

Por lo tanto, se concluye la importancia de la asociatividad como medio para alcanzar buenos resultados en los proyectos de impacto social, y para lograr el mejoramiento progresivo de la calidad de vida de las comunidades, especialmente en regiones en las cuales hay una presencia limitada del Estado, y que necesitan de una intervención integral para enfrentar los diferentes tipos de adversidades que se presentan. Por tanto, en un país como Colombia, con enormes dificultades y con una enorme desigualdad en las regiones, la gobernanza multinivel es una herramienta importante para mejorar el desarrollo de los proyectos y para potenciar el interés de las comunidades en participar y en reconocer que ellas mismas son la principal fuerza para salir adelante y mejorar la situación de la región.

Referencias

ACNUR. (octubre de 2004). *Algunos indicadores sobre la situación de los derechos humanos en la región del Catatumbo.* Obtenido de ACNUR: http://www.acnur.org/t3/uploads/media/669.pdf?view=1

Asomunicipios. (2016). *Nuestros proyectos: Agenda regional.* Obtenido de Asomunicipios: http://asomunicipios.com/nuestros-proyectos.html

Bulkeley, H. (2005). *Reconfiguring environmental governance: Towards a politics of scales and networks.* Nueva York: Political Geographic.

Castro, C. (2010). A vueltas con la 'gobernanza multinivel'. *Revista española de ciencia política*(22), 119-133. Obtenido de http://www.academia.edu/23512723/A_VUELTAS_CON_LA_GOBERNANZA_MULTINIVEL_

Cejudo, G., y Gerhard, R. (2009). *La rendición de cuentas de transferencias intergubernamentales: el caso del FAIS.* México : CIDE.

Comisión Europea. (diciembre de 2015). *Guía para la gobernanza multinivel para autoridades, públicas locales y regionales.* Obtenido de EVE: http://www.eve.eus/EVE/media/EVE/proyectos%20energeticos/Gobernanza-multinivel-72.pdf

Comité Administrativo FAER. (15 de julio de 2013). *Acta No. 40.* Obtenido de MinMinas: https://www.minminas.gov.co/documents/10180/466655/Acta_Cafaer_040_del_15_de_Julio_de_2013.pdf/cc554a11-6b7d-48d5-8b67-5653ac352896

Congreso de Colombia. (27 de diciembre de 2002). Por la cual se expiden las normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones [Ley 788 de 2002]. DO: 45.046.

Defensoría del Pueblo. (2006). *Resolución Defensorial No. 46: Situación social y ambiental de la Región del Catatumbo-Norte de Santander.* Bogotá: Defensoría del pueblo.

Departmento Nacional de Planeación. (15 de enero de 2013). *CONPES 3139: Estrategia de desarrollo integral de la Región del Catatumbo.* Obtenido de CORPPONOR: http://corponor.gov.co/publica_recursos/POBLACION_VULNERABLE/Conpes_3739_de_2013.pdf

FAER. (15 de junio de 2006). *Proyectos aprobados por el Comité de Administración del FAER a junio 15 de 2006.* Obtenido de MinMinas:

https://www.minminas.gov.co/documents/10180/466655/Proyectos+fa.pdf/95f851ff-44d8-4481-8eb6-b94bb52caf90

FAER. (7 de abril de 2015). *Proyectos evaluados por la Unidad con Asignación de recursos mediante Acta-Resolución.* Obtenido de SIEL: http://www.siel.gov.co/siel/documentos/Informes_Gerenciales_Fondos/Proyectos_con_asignacion_de_recursos.pdf

Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E*. N.º 46.

Feres, J., y Mancero, X. (2001). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina.* Santiago: CEPAL.

Fernández, M., y Weason, M. (2012). Gobernanza multinivel y traspaso de competencias para la descentralización y el desarrollo territorial. En C. L. rural, *Coaliciones territoriales para el Desarrllo y la Descentralización* (págs. 2-27). Santiago : SIMISP.

Flemes, D., y Radseck, M. (2012). Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur. *Papeles de política, 17*(1), 203-238. Obtenido de http://www.redalyc.org/html/777/77724876008/

Gobernación de Norte de Santander. (abril de 2016). *Plan de Desarrollo para Norte de Santander 2016-2019: "Un Norte Productivo para Todos"*. Obtenido de SED Norte de Santander: http://www.sednortedesantander.gov.co/sitio/images/documentos/informesdelsector/PDD%20NDS%202016-2019.pdf

Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación.* México DF: McGraw-Hill.

Jiménez, C. (2013). La gobernanza transfronteriza en América del Sur: una estrategia de análisis del desarrollo y la integración territorial. *Papel político, 18*(1), 221-143.

La Opinión. (16 de mayo de 2016). Alcaldes de Catatumbo concretan recursos para más electrificación rural. *La Opinión*. Obtenido de https://www.laopinion.com.co/region/alcaldes-de-catatumbo-concretan-recursos-para-mas-electrificacion-rural-111905#OP

La Opinión. (6 de marzo de 2017). Electrificación rural para todo el Catatumbo. *La opinión*. Obtenido de https://www.laopinion.com.co/region/electrificacion-rural-para-todo-el-catatumbo-129252#OP

Leva, G. (2005). *Indicadores de calidad de vida humana: teoría y metodología.* Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.

Martín, M. (2010). Análisis y retos del Sistema de Autonomía y Atención a Dependencia en Andalucía en el marco de la gobernanza multinivel. *Cuadernos de trabajo social, 23*, 163-187. Obtenido de revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/view/CUTS1010110163A

Martínez, P. (2012). Tendencias de acumulación, violencia y desposeión en la región del Catatumbo. *Ciencia política: Espacialidad, política y acumulación de capital, 7*(13), 113-149. Obtenido de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4781403

Morata, F. (2002). Gobernanza multinivel en la Unión Europea. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (págs. 8-11). Lisboa: UNPAN.

Natera, A. (2005). Nuevas estructuras y redes de gobernanza. *Revista Mexicana de Sociología, 67*(4), 755-791. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v67n4/v67n4a4.pdf

Noferini, A. (2015). Desarrollo, cooperación descentralizada y gobernanza multinivel: consideraciones para la actualidad. *Gobernabilidad y fortalecimiento institucional, 2*(4), 22-55.

Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios-Sala de Situación Humanitaria. (agosto de 2007). *Ficha técnica: departamento de Norte de Santander (Catatumbo).* Obtenido de OCHA: http://www.acnur.org/fileadmin/news_imported_files/COI_2061.pdf?view=1

Pedersen, T. (2002). Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration. *Review oflnternational Studies, 28*(4), 677-96.

Pemán, I., y Jiménez, G. (2012). La gobernanza multinivel como alternativa a la gestión del medio rural. [En línea]. Recuperado el 22 de septiembre del 2017 en: http://www.consultores-urbanismo.com/archivos/documentos/577ef1154f3240ad5b9b413aa7346a1e.pdf

Popartan, L., y Sandoval, I. (2012). Las regiones en la Unión Europea: procesos y paradigmas. *Revista CIDOB d'afers internacionals*(99), 9-23. Obtenido de https://www.cidob.org/content/download/58738/.../09-24_LUCIA%20POPARTAN.pdf

Presidencia de la República. (11 de abril de 2008). Por el cual se reglamenta el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas, FAER [Decreto 1122 de 2008]. DO: 46957.

PROMIGAS. (2016). *Informe de sector gas natural 2016: cifras 2015.* Bogotá: PROMIGAS.

Rosas, F., Calderón, J., y Campos, H. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera, 14*(2012-2), 113-136. Obtenido de http://www.redalyc.org/pdf/401/40126859001.pdf

Sánchez, F. (2013). Las regiones y su movilización en la integración andina, europea y mercosureña: referencia a la gobernanza multinivel. *Aldea Mundo: revista sobre fronteras e integración, 18*(36), 23-26. Obtenido de https://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/40123/1/articulo2.pdf

Sebastiani, L. (2017). Para quién y para qué son buenas las buenas prácticas? Unión Europea, integración de (in) migrantes y despolitización/tecnificación de las políticas hegemónicas: un estudio de caso. *Empiria*(36), 39-62. doi:10.5944/empiria.36.2017.17858

Serrano, C. (2011). *Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América Latina.* Santiago: RIMISP.

Torres, D. (2015). *Análisis de la forma de asignación de recursos para electrificación rural en Colombia.* Bogotá: Uiversidad Nacional de Colombia.

Valencia, A.; Agudo, M. (2012). *Gobernanza multinivel, democracia y cooperación internacional.* Bailén: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.

Varela, E., Martínez, A., y Delgado, W. (2013). Gobernanza y redes de políticas en el distrito portuario, industrial y biodiverso de Buenaventura, Colombia. *Revista estudios políticos*(43), 205-227. Obtenido de http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/18217/15650

Vasilachis, I. (. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa.* Barcelona: Gedisa Editorial.