

Nº 15

GOBERNANZA. TRANSFORMACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EN EL MODELO DE GOBIERNO CON IDENTIFICACIÓN DE ACTORES ESTRATÉGICOS

Gloria Isabel Quintero Pérez; Rosa María Suñé Domènech; Diana Carolina Sánchez;
Carlos Felipe Gaviria Garcés; Luis Guillermo Osorio Jaramillo

Noviembre 2019

Gran acuerdo
por Antioquia **2050**

Línea base



DOCUMENTOS
de
TRABAJO INER

Medellín, Colombia. ISSN Electrónico 2462-8506



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA

Instituto de Estudios Regionales

ISSN 2462-8506 Edición electrónica

*Universidad de Antioquia
Instituto de Estudios Regionales
Calle 67 No. 53 - 108
Bloque 9 - 243
Medellín - Colombia
Noviembre de 2019
Edición Harold Cardona Trujillo, Yesenia Arboleda
Auxiliar Javier Mora
Instituto de Estudios Regionales
Universidad de Antioquia
Calle 67 No. 53 - 108
Bloque 9 – 243
Teléfono 2195696 -2195983*

Medellín - Colombia

El Instituto de Estudios Regionales es un centro de investigación de la Universidad de Antioquia-Colombia que se dedica a investigar de manera creativa e incluyente, desde diversas disciplinas, produciendo conocimiento desde el diálogo de saberes, aportando a las políticas públicas y a la gestión para el cambio social. Articula la investigación a procesos de educación superior, formal y continua para un conocimiento socialmente pertinente con sentido crítico, fortaleciendo el compromiso ético de los estudiantes. A través de actividades de extensión contribuye y cualifica para la gestión social, promoviendo la pluralidad en la toma de decisiones y la formación en habilidades específicas de ciudadanos e instituciones.

La presente publicación está protegida por los derechos de autor de quienes aparecen como titulares del documento. El uso del documento está permitido de manera libre y gratuita y sin ánimo de lucro; sin embargo, se exige el buen uso de la información ofrecida, no alterar su contenido y, en caso de ser empleado, hacer la debida citación de la fuente. Las visiones expresadas en esta publicación son de los autores. En ningún caso debe asumirse como una postura de INER o de la Universidad de Antioquia, tampoco de los entes financiadores.

<p>Cómo citar: Quintero Pérez, G. I., Suñé Domènech, R. M., Sánchez, D. C., Gaviria Garcés, C. F. y Osorio Jaramillo, L. G. (2019). Gobernanza. Transformaciones en la administración pública y en el modelo de gobierno con identificación de actores estratégicos. <i>Documentos de Trabajo INER</i>, (15), 1-24.</p>
--

Resumen:

El presente documento hace parte de una serie de productos derivados del proyecto de investigación: Gran acuerdo por Antioquia 2050, del contrato interadministrativo 0154 del 2018 suscrito entre el Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA) y la Universidad de Antioquia, financiado por la Gobernación de Antioquia, para realizar una serie de estudios de la línea base del acuerdo por Antioquia 2050. El proyecto fue liderado por el Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia, con participación de grupos de investigación de la facultad de ingeniería, ciencias sociales, derecho y ciencias económicas. Los resultados del proyecto fueron documentos técnicos sobre los siguientes temas: cambio climático, cambio demográfico, reconfiguración del conflicto armado, conservación de la biodiversidad, desequilibrios en el sistema urbano regional, disparidades regionales en desarrollo, diversificación energética, Estado social de derecho y naturaleza como sujeto de derechos, estructura productiva e internacionalización, gobernanza territorial, recurso hídrico y servicios ecosistémicos. El material completo de la investigación reposa en el centro de documentación del Instituto de Estudios Regionales, el cual puede contactar al correo cediner@udea.edu.co.

I. Gobernanza. Transformaciones en la administración pública y en el modelo de gobierno

Introducción

Desde que en la década de los 70 del siglo XX surgió el concepto de *governance* como un nuevo enfoque en el ámbito de la ciencia política, este concepto ha pasado por múltiples interpretaciones semánticas que hacen difícil conciliar una única definición. De acuerdo al contexto en el que se aborda o a la institución que la desarrolla, adquiere un conjunto diverso de matices.

Incluso, en América Latina, ha dado lugar a dos palabras diferentes que en muchos casos se usan indistintamente: ‘governabilidad’ y ‘governanza’. La primera se refiere a la capacidad del sistema político para auto-fortalecerse y responder a las demandas sociales de una manera legítima y eficaz (Camou, 2001). La segunda, se refiere a la redefinición del papel del Estado y sus relaciones con la sociedad civil (Dalla-Torre, 2016); a un nuevo modelo de gobierno fundamentado en la corresponsabilidad y en relaciones abiertas, horizontales, descentralizadas y transparentes.

En este sentido, la gobernanza es un modelo de gobierno participativo que se refiere a unas nuevas formas y prácticas de buen gobierno, donde se entiende que las autoridades del Estado y los actores estratégicos de la sociedad deben identificar el conjunto de decisiones o políticas públicas, de tal forma que se tengan en cuenta la multiplicidad y diversidad de intereses que existen en los territorios. De allí que la gobernanza supone un énfasis en la participación ciudadana, una toma de decisiones conjunta entre la ciudadanía y los actores gubernamentales, y un reconocimiento institucional de los espacios en que se desarrolla tal interacción.

Por ello, el principio de participación es fundamental en la concreción de la gobernanza. La Corte Constitucional en la Sentencia T-361 de 2017 plantea que: “El principio participativo implica que la ciudadanía haga parte de las decisiones y de los debates que la afectan y le competen.” Además, precisa que “un Estado constitucionalmente denominado ‘democrático’, lo menos que puede garantizar es la injerencia de quienes van a ser afectados con el ejercicio de tales

relaciones de poder, traducidas generalmente en decisiones con incidencia sobre sus libertades, derechos, patrimonio y demás ámbitos propios del desenvolvimiento en sociedad”.

En esta dirección, se reconoce que dicha forma de gobierno implica que la ciudadanía es corresponsable de aportar criterios, propuestas, lineamientos, alternativas y seguimiento de la agenda pública, y que el Estado debe rendir cuentas claras y sistemáticas a la ciudadanía sobre su gestión de lo público¹.

En síntesis, la gobernanza es entendida como un nuevo modelo de gobierno que se fundamenta en formas inéditas de ‘relacionamiento’ entre el Estado y la sociedad civil, en el cumplimiento de los fines constitucionales, basado en el principio de corresponsabilidad, y en relaciones horizontales y transparentes para la toma de decisiones frente a los asuntos del desarrollo territorial.

1. Situación actual

Las sociedades del siglo XXI están viviendo la mayor transformación social, económica y urbana de la historia, con altas repercusiones en los poderes públicos. Por primera vez desde el año 2008, más del 50% de la población vive en ciudades y se espera que al 2050 sea más del 70% (ONU, 2018); el fenómeno de la globalización con todas sus implicaciones ha transformado las nociones de tiempo y espacio; las ciudades se están convirtiendo en los motores y protagonistas de la economía global, desplazando a los Estados-Nación (Vegara, 2009); adquiere una alta importancia la creciente interdependencia de los territorios y los servicios ecosistémicos (Méndez,

¹ Por ejemplo, esta orientación se encuentra en el Plan de Desarrollo 2016-2019: ‘Antioquia Piensa en Grande’, de acuerdo a la ‘Línea 7: Gobernanza y Buen Gobierno’, que a su vez contiene el componente Gobierno de cara a la ciudadanía, específicamente el Programa 1. Fortalecimiento de las instancias, mecanismos y espacios de participación ciudadana. El Plan da cuenta de la necesidad de fortalecer la gobernanza desde la participación. El enfoque territorial concomitante a este Plan de Desarrollo reivindica la trascendencia de la participación de la sociedad civil en la gestión pública departamental y municipal, como elemento indispensable e ineludible para incrementar la gobernanza participativa, lo que de paso le confiere mayores niveles de legitimidad a la gerencia pública del bien común (DAP, 2016, p. 75).

2013), y la tecnología digital ha significado una revolución, no solo en el sistema productivo mundial sino también en las formas como se transmite el conocimiento y, muy especialmente, en las dinámicas de relacionamiento social.

Estos cambios mundiales han cuestionado la suficiencia e idoneidad de las estructuras tradicionales de corte estado-céntrico, jerárquico y unilateral de la administración pública, y han demandado una nueva manera de gobernar, basada en otras formas de relación entre el Estado y la sociedad civil. Precisamente, el sentido del concepto de gobernanza está estrechamente relacionado con estos cambios.

En efecto, la globalización, los avances tecnológicos, el auge de organismos no gubernamentales y el creciente papel político de la sociedad civil han provocado una crisis del modelo tradicional del Estado. De un lado, el Estado pierde su papel rector con respecto al desarrollo de la sociedad y a la regularización de la vida pública; de otro lado, tiene que interactuar con nuevos actores públicos y privados, nacionales e internacionales (Launay-Gama, 2006).

En el nivel territorial de escalas nacional, departamental y subregional, dichos cambios se evidencian por varios factores que son descritos a continuación: el aumento de las Alianzas Público-Privadas (APP); los esfuerzos conjuntos contra la corrupción y por la transparencia; la medición, control y fortalecimiento de las capacidades institucionales para la provisión de servicios; la promoción de la participación ciudadana; las movilizaciones sociales y acciones colectivas; la criminalización de la protesta social; la responsabilidad social empresarial, y los procesos de reconfiguración territorial y las territorialidades superpuestas con gobernanzas diferenciadas.

Aumento de las Alianzas Público-Privadas (APP): El aumento de las inversiones mediante APP en América Latina y el Caribe, que pasaron de 8.000 millones de dólares en 2005 a 39.000 en 2015, y que, en apenas una década registran inversiones de USD 361.300 millones en alrededor de 1.000 proyectos de infraestructura enmarcados en APP. En el nivel nacional, y según el Banco Mundial, se cuenta que después del Reino Unido y Australia, Colombia es el tercer país más

competitivo del mundo en términos de regulación para financiar obras de infraestructura a través del esquema de Asociaciones Público-Privadas (APP), de acuerdo con el ranking de 2017 (Revista Dinero, 2018).

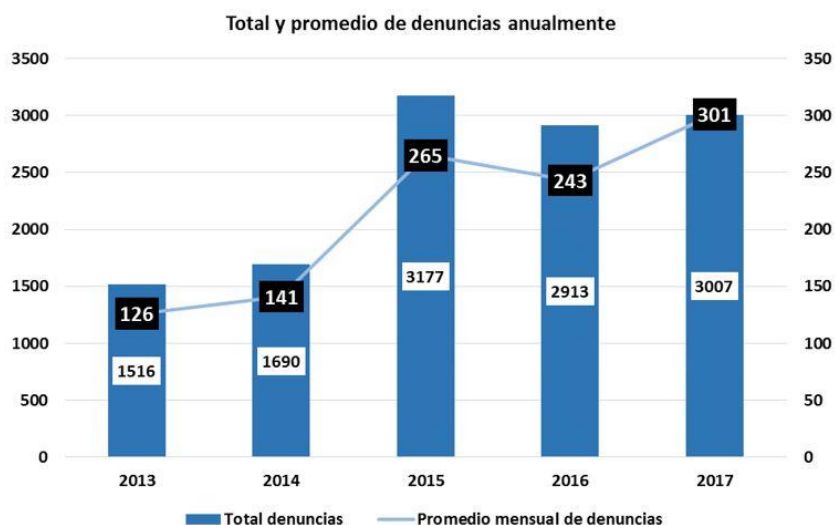
A nivel departamental se destaca que, en el actual Plan de Desarrollo, ‘Antioquia Piensa en Grande’, se establece en la ‘Línea Estratégica 7: Gobernanza y Buen Gobierno’, que las APP constituyen una alternativa estratégica para la realización de los proyectos de desarrollo; una muestra de las ventajas señaladas es la construcción de las autopistas 4G impulsadas desde la Gobernación de Antioquia. En relación con el número de proyectos por entidad pública a junio de 2018, la capital del departamento de Antioquia ocupa el séptimo puesto en el país con 17 proyectos; el departamento, en total, cuenta con 10 iniciativas de APP.

Esfuerzos conjuntos contra la corrupción y por la transparencia: El aumento de las denuncias por casos de corrupción en países como Colombia, evidencia esta tendencia en el contexto nacional (ver Figura 1). Del total de denuncias recibidas entre enero de 2014 y diciembre de 2017 — registradas por el Observatorio de transparencia y anticorrupción de la Secretaría de Transparencia (2018) —, relacionadas con corrupción, el 60% obedece a temas de contratación y el 73% a temas precontractuales. Este aumento “no necesariamente significa que la corrupción haya aumentado en el país, sino que ha habido un interés social creciente en ese fenómeno y en la lucha contra el mismo (...) evidencia una tendencia de la sociedad hacia una desaprobación y un control ciudadano creciente hacia la corrupción” (Secretaría de Transparencia, 2018).

La corrupción, entendida como el abuso de posiciones de poder o de confianza, para el beneficio particular en detrimento del interés colectivo, es uno de los flagelos que más afecta el ejercicio del buen gobierno en los países latinoamericanos como Colombia. De allí que, bajo la tendencia de las transformaciones en los modos de relacionamiento Estado-sociedad civil, desde el año 2002, la Corporación Transparencia por Colombia, como iniciativa de la sociedad civil, mida el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas, donde el departamento de Antioquia ocupa, en el periodo 2015-2016, el primer lugar entre las entidades departamentales, con un puntaje de 85,6 de

100 puntos, siendo la dimensión de visibilidad la más alta (91,3), y la de control y sanción la más baja (79,5), con un riesgo de corrupción en el nivel moderado.

FIGURA 1. HISTÓRICO DE DENUNCIAS POR CORRUPCIÓN.



Fuente: Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. Valores del total de denuncias en el eje izquierdo; promedio mensual, en el eje derecho.

En esta misma línea, la Procuraduría General de la Nación, como parte de la administración pública encargada de vigilar el cumplimiento de la constitución y las leyes, y como medida de prevención de la corrupción, mide desde el 2012 el Índice de Gobierno Abierto (IGA)² en todas las entidades territoriales del país. Según los resultados generales comparativos entre 2012 y 2016, las gobernaciones han mejorado el índice, mientras que los municipios, a nivel nacional, han desmejorado (ver Figura 2).

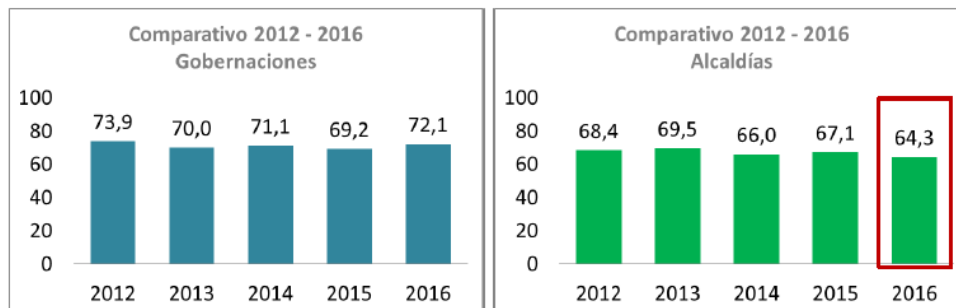
² El índice de Gobierno Abierto (IGA) es un indicador compuesto que determina el nivel de reporte de información y el estado de avance en la implementación de algunas normas que buscan promover el fortalecimiento de la gestión pública territorial. En otras palabras, el IGA no mide actos de corrupción, sino el nivel de cumplimiento de reportes y algunas normas consideradas estratégicas para prevenir la corrupción y/o ineficiencias en la gestión pública.

Figura 2. Resultados generales consolidados IGA 2016

Resultados generales consolidados IGA 2016

ALCADÍAS Y GOBERNACIONES

Historicamente el comportamiento general de las entidades evaluadas se mantiene entre los 60 y 70 puntos. Las gobernaciones aumentan entre 2015 y 2016 tan solo 1.3 puntos, frente a la disminución de 2,8 puntos de las alcaldías.



FUENTE: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

A nivel departamental se observa una brecha entre las subregiones del Valle de Aburrá, con un promedio de 75,72 puntos, y el Oriente, con 70,19 puntos, ubicadas en el rango alto de calificación del Índice de Gobierno Abierto. Todas las demás subregiones están ubicadas en el rango medio, sin embargo, la mayor brecha se da frente al Magdalena Medio, Bajo Cauca y Urabá, siendo las más bajas, con promedios respectivos de 61,97, 63,50 y 63,62 puntos. En términos municipales, Murindó y Puerto Triunfo son los únicos municipios que se ubican en el rango bajo de calificación del índice (ver Mapa 1).

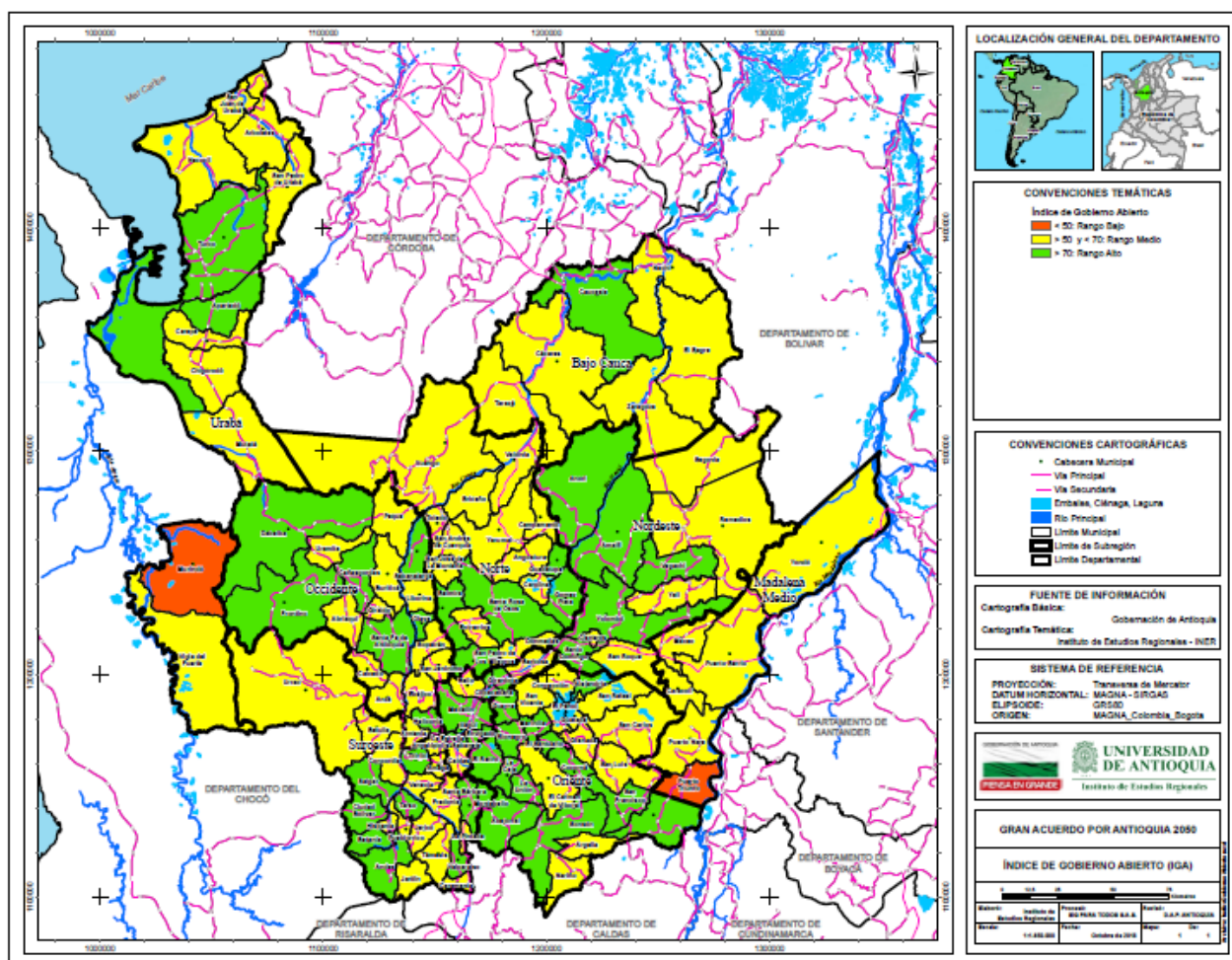
Medición, control y fortalecimiento de las capacidades institucionales para la provisión de servicios: De manera rigurosa, ordenada y permanente, el Departamento Administrativo Nacional de Planeación ha venido consolidando una amplia batería de indicadores y bases de datos de información georreferenciada (ver Terridata), que permite medir el desempeño en la gestión y las capacidades de las entidades territoriales de orden municipal y departamental, para generar procesos de alerta y fortalecimiento de las mismas.

En el marco de este esfuerzo se encuentran el Índice de Desempeño Integral³ y el Índice de Desempeño Fiscal. Frente al primer índice se observa en el nivel nacional, para el 2015, una brecha de más de 13 puntos entre la región del Eje Cafetero (incluido el departamento de Antioquia) como la de mejor desempeño, y la región Caribe como la de peor.

En relación con el desempeño fiscal se observa que en el país aumentó el recaudo tributario municipal entre 2016 y 2017, pasando de \$21,4 billones a \$22,3 billones. El gasto también aumentó, pasando de \$97 billones en 2016 a \$99 billones en 2017, y la inversión social asimismo aumentó un 13%.

³ Este índice mide cuatro dimensiones de la gestión pública: 1) Eficacia (cumplimiento de metas); 2) Eficiencia (uso de recursos para el cumplimiento de metas); 3) Gestión (administrativa y fiscal), y 4) Cumplimiento de requisitos legales.

Mapa 1. Índice de Gobierno Abierto 2016



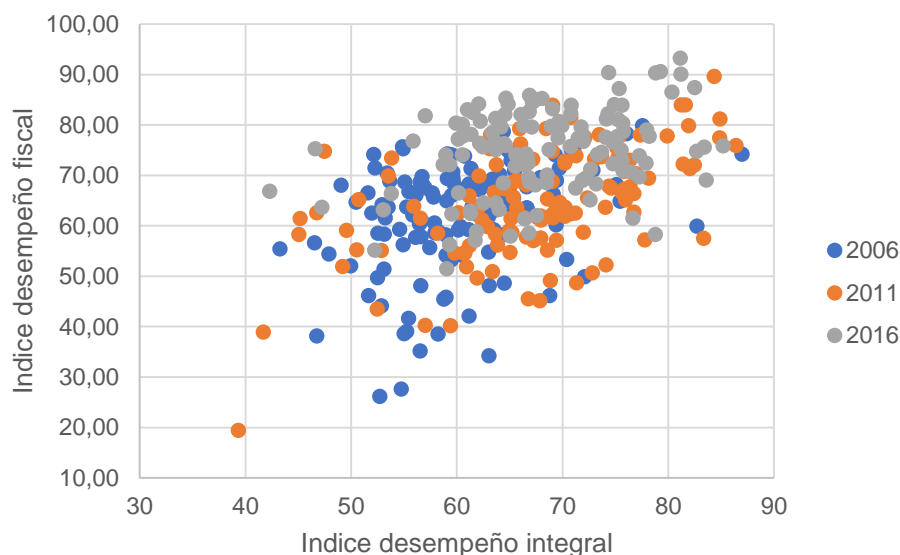
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LOS DATOS ABIERTOS DEL IGA, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

En la escala departamental se observa también una tendencia a la mejora de los desempeños integral y fiscal de las entidades territoriales, y un afianzamiento de las brechas o distancias entre los municipios con mejores y peores desempeños (ver Figura 3). En términos subregionales, en relación con el indicador de desempeño fiscal, tienen el mejor desempeño: Valle de Aburrá con una calificación de 79,99; Oriente con 72,58, y Magdalena Medio con 72,37; las subregiones con el peor desempeño son, Occidente con 64,44, y Bajo Cauca con 66,41. Desagregando el índice se encuentra que la región más dependiente de las transferencias de la Nación es el Bajo Cauca (72,29), seguida por el Urabá (71,73); la menos dependiente con 28,47, y al mismo tiempo la que

más genera recursos propios (83,59), es el Valle de Aburrá; la subregión del Magdalena Medio es la segunda que más genera recursos propios (68,92), mientras que la del Nordeste es la que menos de estos recursos genera (55,01).

En relación con el Índice de Desempeño Integral, el departamento de Antioquia muestra un comportamiento promedio similar entre las subregiones, encontrándose todas en el rango de ‘satisfactorio’ (entre 70 y 80 puntos). Magdalena Medio presenta el indicador promedio más bajo (71,80) y el Valle de Aburrá el más alto (79,03). Las mayores asimetrías entre las subregiones se encuentran frente a los indicadores de ‘cumplimiento de requisitos legales’ y de ‘eficacia’.

Figura 3: Desempeño fiscal-integral Municipios Antioquia



FUENTE: DNP (2016 Y 2017), ELABORACIÓN PROPIA. EJE ECONÓMICO.

Más allá de los esfuerzos por mejorar los desempeños municipales, se encuentran amplias brechas entre las diferentes entidades territoriales, por ejemplo, el soporte de los sistemas territoriales funcionales en las variables de movilidad, vivienda y servicios públicos domiciliarios e índice per cápita de espacio público efectivo, muestran una brecha entre las subregiones más urbanas (área Metropolitana y la Región Central de Antioquia) y las más rurales (con mayor índice de ruralidad) o apartadas y fronterizas, desarticuladas del sistema, débiles en su capacidad fiscal

para la inversión y prestación de servicios básicos y sociales (categoría de los municipios de ley 617 de 2000 e índice funcional).

Promoción de la participación ciudadana; movilizaciones sociales y acciones colectivas, y criminalización de la protesta social: En materia de participación, y de acuerdo con el estatus de derecho fundamental que le otorgó la Constitución Política, es importante referir los mecanismos que permiten a los ciudadanos concretar y hacer efectivo el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (Constitución Política 1991, Artículos 1 y 40). El ordenamiento jurídico provee un conjunto de mecanismos de participación como los plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas como las consultas previas. No obstante, la mayoría de los mecanismos de participación reconocidos por la Constitución y el ordenamiento jurídico, aún no se han utilizado o son subutilizados.

Específicamente, como mecanismo de gobernanza se reglamentan las consultas populares y las consultas previas a las comunidades étnicas. Las consultas populares son reguladas por las leyes 136 de 1994 y 1757 de 2015, las cuales determinan las reglas de procedimiento para su desarrollo y ejercicio; mediante este mecanismo cuya iniciativa puede ser de origen ciudadano o de la respectiva autoridad del ámbito territorial, se convoca al pueblo para que decida sobre algún tema de vital importancia.

Frente a este importante mecanismo se han generado dos tesis divergentes en el país en relación con su procedencia para aprobar o no proyectos mineros. La primera es la tesis en contra de la consulta popular: según esta postura, que ha sido respaldada por el gobierno nacional, algunos concejos municipales, y la Procuraduría General de la Nación, las autoridades territoriales no tienen la competencia para decidir si se realizan o no proyectos de extracción minera en su territorio. La reciente sentencia de la Corte Constitucional SU 095 de 2018 respalda esta posición, y marca una tendencia a limitar los alcances de las consultas populares en ámbitos como el minero.

La segunda tesis a favor de la consulta popular se basa en que las comunidades tienen el derecho a tomar decisiones sobre sus territorios, y esto implica la facultad de pronunciarse sobre si están de acuerdo o no con la ejecución de proyectos de extracción de recursos naturales. Esta tesis ha

sido respaldada por algunas sentencias de la Corte Constitucional como la Sentencia T-445 de 2016, la Sentencia C-273 de 2016 —que declaró inexecutable el artículo 37 del Código de Minas que prohibía a los municipios excluir parte o la totalidad de su territorio del ejercicio de actividades mineras —, y por la sección cuarta del Consejo de Estado que, recientemente, ha expedido algunos pronunciamientos a favor de las consultas y que incluso se pronunció a favor de la legalidad del Acuerdo Municipal de Urrao que prohibió la minería de elementos metálicos en su territorio (Consejo de Estado, abril 4 de 2018, Rad: 11001-03-15-000-2017-02389-01; M.P. Jorge Octavio Ramírez; Consejo de Estado, octubre 4 de 2018, Rad: 11001-03-15-000-2018-00083-01.P. Jorge Octavio Ramírez).

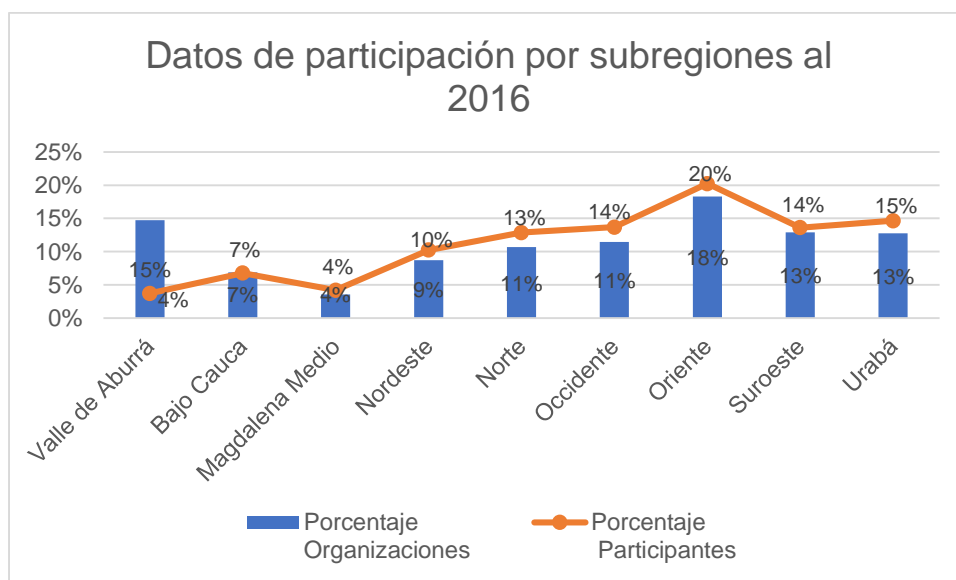
Otro mecanismo fundamental para garantizar la participación y las acciones colectivas es la consulta previa, que se ha definido como un mecanismo de participación democrática, se constituye como un derecho fundamental, y representa una importancia central en el alcance de los cometidos del Estado Social de Derecho. A través de esta se pretende, entre otros, que las comunidades étnicas reciban información clara y precisa sobre proyectos que se adelanten en sus territorios, que de manera libre y sin interferencias los pueblos consultados valoren las consecuencias de estos, y se proteja y garantice su autonomía, identidad cultural y la legitimidad de las decisiones adoptadas (Corte Constitucional, Sentencia SU- 039/1997 y Sentencia T-849/2014).

Este mecanismo se encuentra regulado en el marco internacional por el Convenio 169 sobre pueblos Indígenas y Tribales, ratificado por el Estado colombiano mediante la ley 21 de 1991. En la legislación interna está reglamentado por los artículos 70 y 330 de la constitución, y por el artículo 76 de la ley 99 de 1993, que dispone la explotación de recursos naturales sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y negras tradicionales, de acuerdo, también, con la Ley 70 de 1993. De igual manera, la ley 1437 de 2011 definió en su artículo 46 la obligatoriedad de la realización de la consulta, y el efecto que acarrearía su omisión, estableciendo allí una causal autónoma para la declaratoria de nulidad de los actos administrativos que adolezcan de este mecanismo de participación.

La jurisprudencia constitucional ha definido la consulta previa como una garantía que permite reencontrar los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, concretarlos y dotar de eficiencia su derecho a adoptar decisiones autónomas sobre sus prioridades sociales, económicas y culturales; esta garantía constitucional es, además, un instrumento básico para la preservación de la integridad de estas comunidades (Corte Constitucional, Sentencia T-733 de 2017).

Por otro lado, en términos de los incentivos a la participación dados en el departamento, se observa que la mayor cantidad de iniciativas de participación comunitaria están destinadas a proyectos de infraestructura, seguidas por iniciativas ambientales y de emprendimiento, y que quienes presentan mayor cantidad de programas son las Juntas de Acción Comunal, tanto de la zona urbana como de la rural. A nivel departamental los mayores indicadores de participación ciudadana, tanto en porcentaje de organizaciones comunales como en porcentaje de población participante (ver Figura 4), los presentan, en su orden, las subregiones del Oriente, Urabá y el Suroeste; llama la atención la baja participación en número de personas de la subregión del Valle de Aburrá.

Figura 4. Porcentaje de participación en las subregiones.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EL ANUARIO ESTADÍSTICO DE ANTIOQUIA, 2016.

Cabe destacar que para el periodo 2013-2018 se recuperó un registro, desde diferentes fuentes de información⁴, de más de 50 movilizaciones en el territorio antioqueño por diferentes motivos, entre ellos: en contra de la minería y la presencia de multinacionales; para denunciar los impactos sociales, culturales y ambientales del proyecto Hidro-Ituango; por incumplimiento en el programa de sustitución de cultivos; por la reivindicación de derechos colectivos y humanos y la dignificación de las condiciones de vida y de trabajo; por la defensa de líderes sociales de los territorios, entre otros. En este punto sobresale la región del Valle de Aburrá con el mayor número de movilizaciones (15) registradas en el periodo; las demás subregiones registran un promedio de 7 movilizaciones en el quinquenio, algunas agrupan varios municipios, pero su alcance generalmente no trasciende la subregión.

Un asunto importante y contradictorio para subrayar, es que, pese a los esfuerzos para promover la participación, se encuentra la criminalización de la protesta social, la cual es vista como un asunto negativo y que se opone al *status quo*, y que en el peor de los escenarios ha desencadenado, en el territorio colombiano, en particular en el antioqueño, en el asesinato sistemático de líderes sociales que cuestiona ampliamente los principios de la gobernanza como nueva forma de gobierno y relacionamiento con la sociedad civil. Según datos de Indepaz, durante lo corrido del 2018 se han asesinado más de 124 líderes en el país, siendo Antioquia el segundo departamento, después del Cauca, donde más líderes sociales se asesinan (El Tiempo, 2018).

Acciones de Responsabilidad Social Empresarial: La Responsabilidad Social Empresarial (RSE) es un concepto que parte de la corresponsabilidad de los actores privados, cuyas acciones impactan los territorios donde se asientan, con el propósito de retribuir, de alguna manera, las externalidades negativas de sus acciones productivas a través de diferentes actos o donaciones. A

⁴ Para hacer este registro se consultaron diversas fuentes de medios de información como canales de televisión: Teleantioquia, Caracol, RCN y Telemedellin; medios impresos como periódico el Colombiano, el Tiempo, el Espectador, el Mundo y la Revista Semana, y otras fuentes como el CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular) y la ONIC (Organización Nacional Indígena de Colombia).

nivel internacional se han realizado diversos estudios sobre el tema y se han propuesto diversos modelos⁵.

De estos modelos, se han incorporado elementos como el desarrollo sostenible y el concepto de ‘Empresa Ciudadana’, dado que la empresa no es solo una institución económica, sino también una institución social, y como tal, debe rendir cuentas por sus acciones o prácticas desde un punto de vista humano, ético, social y medioambiental. Algunos de los principios de RSE incluyen el respeto a la dignidad de la persona humana, la responsabilidad legal, la autorregulación ética, la solidaridad, y el desarrollo humano integral.

En Colombia y en Antioquia las prácticas de RSE son recientes y realizadas en mayor proporción por empresas extractivas, las cuales han sido señaladas por problemas ambientales y sociales. Asimismo, como la RSE es voluntaria, algunos sectores (empresas) la han adoptado como una estrategia para mejorar su imagen, y ganar posicionamiento y reputación ante los consumidores. Otros han encontrado en la RSE una estrategia para el pago de tributos, dado que la ley colombiana otorga beneficios tributarios para el cumplimiento de los requisitos que exigen las normas en este aspecto. A nivel de las entidades territoriales no se encuentran evidencias de que exista una Responsabilidad Social Activa, sin embargo, se considera fundamental para promover procesos de desarrollo a partir de prácticas que fortalezcan la gobernanza territorial.

Reconfiguraciones territoriales, territorialidades superpuestas y gobernanzas diferenciadas:

Desde los estudios políticos se identifica una alteración importante en las lógicas de la administración pública, que se evidencia en los territorios locales: la “alteración de la idea de soberanía del Estado”, o también llamada “alteración en la gestión tradicional de lo público” (Marín, 2008). Este hecho implica aceptar que, en el contexto actual, actúan con más fuerza grupos económicos y multinacionales que participan en el ejercicio del poder público, y asumen cada vez

⁵ Algunos de estos modelos son: el modelo Pirámide (Carroll, 1983) incorpora lo económico, legal, ético y lo filantrópico; el modelo Principios (Wood, 1991) incorpora el principio de la RSE, el proceso de sensibilidad social empresarial y el efecto de los dos primeros; el modelo Triple Bottom Line (Elkington, 1994) incorpora lo económico, social y ambiental, y, por último, el modelo Dominios (Schwartz, 2011) incorpora lo ético, económico y legal. (Tomado de: Marulanda Valencia, P. 2014).

más funciones públicas. Se presentan así, fenómenos como la privatización de lo público, que se expresan en la entrega a particulares de una serie de actividades tradicionalmente gestionadas por el Estado, fruto de la modernización institucional (verbigracia, los servicios públicos).

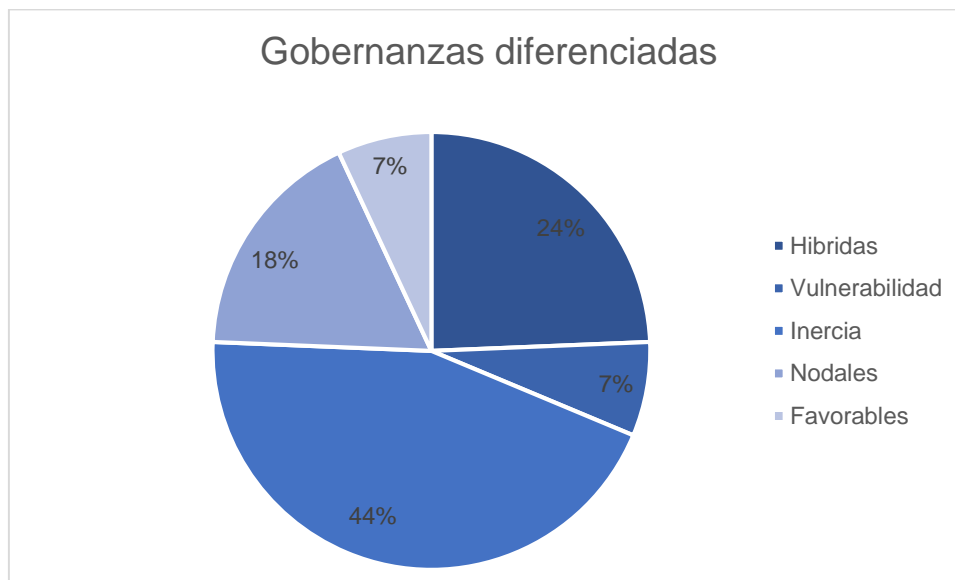
A nivel departamental, y paralelamente a la presencia de multinacionales, se evidencia la localización de resguardos indígenas y territorios colectivos en un porcentaje considerable del territorio (10.9%, según el Anuario Estadístico de Antioquia de 2016); lo anterior sumado a la reconfiguración de procesos de conflicto armado que generan territorialidades superpuestas en los municipios del departamento. La mayoría de territorios indígenas se encuentran en las subregiones de Occidente, Suroeste y Urabá, y los territorios colectivos en Bajo Cauca, Suroeste y Urabá, según el Anuario Estadístico de Antioquia de 2016.

En el departamento se están ampliando las brechas entre los municipios que tienen mejores desempeños y más capacidades y los que no, y se está configurando un territorio de gobernanzas diferenciadas como lo evidencia el estudio de Implicaciones de las autopistas para la Prosperidad en el departamento de Antioquia (Convenio Gobernación de Antioquia, 2015). Según este estudio, al menos el 31% de los municipios del departamento (ver Figura 5), fuera de la subregión Valle de Aburrá, exhiben una presencia prolongada o un aumento en los hechos de conflicto armado, con nuevas reconfiguraciones territoriales que conforman gobernanzas híbridas, debido a que el poder para el desarrollo territorial no es exclusivo del Estado, y gobernanzas en vulnerabilidad por el aumento de los conflictos armados, siendo estas las dos gobernanzas menos favorables para la participación democrática y la toma de decisiones concertadas. Aunque sigan siendo híbridas, se han reconfigurado estas gobernanzas luego de la firma de acuerdo de La Habana y la desmovilización de las FARC, el copamiento de sus territorios por cuenta del ELN y las bandas criminales (Autodefensas Gaitanistas o Clan del Golfo; ver informe de Derechos Humanos).

Adicionalmente, se encuentra que el 44% de los municipios del departamento hacen parte del grupo de gobernanzas en inercia, es decir, donde los gobiernos locales y la ciudadanía, esta última con diferentes matices, se encuentran en un estado de relativa falta de acción, y en las cuales son

las élites políticas las que ejercen nuevos procesos de reconfiguración territorial e injerencia en la toma de decisiones.

Figura 5. Municipios de Antioquia según gobernanzas diferenciadas.



FUENTE: AUTOPISTAS DE LA PROSPERIDAD, ELABORACIÓN PROPIA.

El 25% de los municipios del departamento exhiben gobernanzas nodales o favorables; esto se da en aquellos municipios con mejores desempeños, mejor capacidad de respuesta a las demandas sociales, menores conflictos, y mayor cobertura y oportunidades sociales. Estas favorabilidades se concentran en los territorios cercanos a la zona central de Antioquia y en algunos municipios nodales importantes en las subregiones, lo que continúa perpetuando el modelo de ocupación centralizado del departamento, donde las mejores condiciones y mayores oportunidades se encuentran en la región central.

A modo de conclusión: A partir de lo evidenciado en la situación actual de la gobernanza territorial, se puede concluir que existe un escenario dicotómico o ambivalente para su desarrollo. Se observan, simultáneamente, factores que pueden potenciar o frenar la gobernanza territorial en el país, en el departamento y en los municipios.

Los procesos de descentralización y autonomía territorial, la transformación de la administración pública hacia una mayor transparencia e inclusión, las transformaciones en la concepción tradicional de soberanía, la corresponsabilidad y creación de agencia ciudadana, y la articulación del tejido social y control ciudadano a la gestión pública, son factores que potencian las prácticas de buen gobierno y por ende la gobernanza. Sin embargo, y simultáneamente, las disparidades entre los territorios, la recentralización y prevalencia de intereses privados, la naturalización de las prácticas de corrupción, la criminalización de la protesta social, y los problemas y brechas de desigualdad en los territorios fronterizos, son factores que indudablemente la limitan.

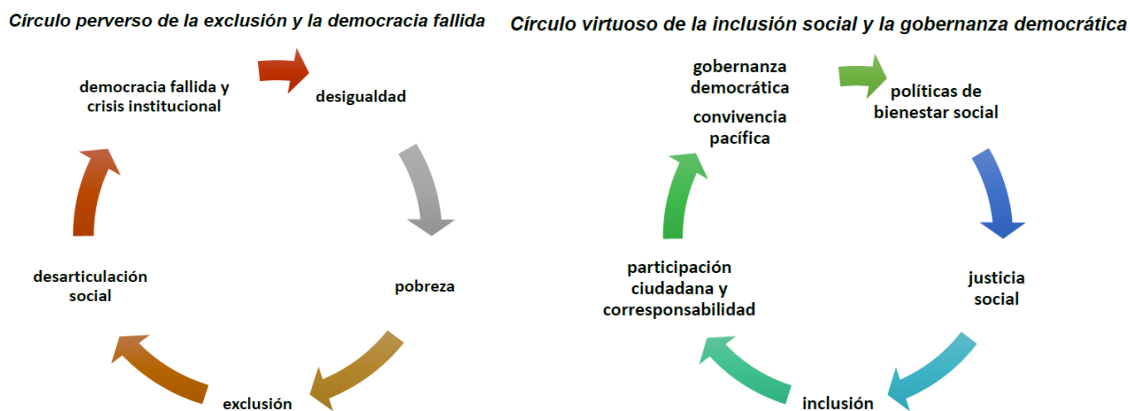
Cuáles de estos factores están primando en los territorios locales y cuáles van a primar, es un asunto que depende de las apuestas estratégicas territoriales que se establezcan, del impulso que se otorgue al cumplimiento de las mismas desde la voluntad política en todas las esferas de la administración pública, y de la intervención activa de la sociedad civil como garante de que dichas decisiones beneficien a las mayorías.

2. Posible evolución

Evaluando la tendencia de gobernanza territorial, se encuentra que las transformaciones en la administración pública y las formas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil se pueden seguir presentando en las entidades territoriales hasta encontrar un punto de acomodación, que variará en la medida de las capacidades instaladas en cada territorio para gestionar dichas transformaciones, y en el fortalecimiento de la sociedad civil y su capacidad de agencia para intervenir en los asuntos públicos.

Se espera que la estructura jurídica del país se robustezca para responder a tales transformaciones; sin embargo, el sistema político tomará un tiempo mayor para asimilarlas, debido a la inercia institucional presente. Las entidades territoriales más robustas, que para el caso del departamento de Antioquia obedecen a los municipios cercanos a la región central, podrán transitar con mayor facilidad del círculo perverso de la exclusión y la democracia fallida al círculo virtuoso de la inclusión social y la gobernanza democrática (ver Figura 6).

Figura 6. Escenarios posibles de evolución de la gobernanza.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA. EJE BIENESTAR, EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL.

La búsqueda para lograr este círculo virtuoso en el proceso de transformación de la administración pública se evidencia en muchos de los estudios estratégicos a mediano y largo plazo para el departamento de Antioquia, y se avanzará en ello en la medida en que los municipios tengan mejores capacidades, y en tanto desde los gobiernos nacional y departamental, y desde la conjunción de actores en el territorio, bajo el principio de corresponsabilidad, se logren cerrar brechas en la distribución de los recursos y el acceso a oportunidades para todos los territorios.

De lo contrario, las brechas se ampliarán entre los municipios de mejores y peores desempeños, y se intensificarán las desigualdades sociales con aquellos municipios con bajas capacidades y con contextos adversos a la gobernanza; donde los poderes territoriales alternos continuarán ejerciendo territorialidades yuxtapuestas que condicionen el ejercicio democrático para la toma de decisiones en pro del desarrollo territorial.

Es necesario considerar que los fenómenos de desigualdad y de pobreza no son únicamente el resultado de un modelo económico desgastado e inequitativo, sino que se mantienen en el tiempo y se reproducen por la existencia de una sociedad civil desarticulada, un tejido social débil, unas instituciones democráticas fallidas, y una crisis generalizada de las instituciones democráticas y de la legitimidad de los poderes públicos. Por tanto, estas instituciones en crisis y esos poderes

públicos alejados de la ciudadanía y con ausencia de legitimidad solo pueden reproducir dicha dinámica de desigualdad y exclusión.

Esto pasará en aquellos municipios con gobiernos locales débiles, con baja capacidad y competencias para cubrir las demandas ciudadanas, con alta dependencia del gobierno central, y a merced de intereses y poderes alternos que generan nuevas reconfiguraciones territoriales. Adicionalmente, se espera la presencia de ciudadanía con poca capacidad de movilización y agencia, con movilizaciones coyunturales y esporádicas que no trascienden las fronteras municipales o subregionales.

Todo lo anterior implica que las oportunidades pueden seguir concentradas en determinados territorios, aquellos con mejores capacidades y cercanos a la región central de Antioquia, y que no todas las poblaciones tendrán fácil acceso a dichas oportunidades, por lo cual no se darán de manera real y efectiva la justicia social y la justicia espacial en el territorio antioqueño.

No obstante, es necesario enfatizar que esta tendencia de transformación del relacionamiento Estado-sociedad civil, representa para el departamento un nuevo horizonte en: 1) la resignificación del papel del Estado, de la institucionalidad y de su relación con la ciudadanía, 2) el reconocimiento y la promoción de prácticas de buen gobierno para la consecución del desarrollo humano y el bienestar social, 3) la creación de agencia ciudadana, y 4) la corresponsabilidad y la participación de la sociedad civil en el ejercicio democrático desde el control social a la gestión pública.

Referencias

- Departamento Administrativo de Planeación (2016). Anuario estadístico de Antioquia. Recuperado de <http://www.antioquiadatos.gov.co/index.php/anuario-estadistico-de-antioquia-2016>
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación*. México: Editorial Plaza y Valdés.
- Consejo de Estado (abril 4 de 2018) Rad: 11001-03-15-000-2017-02389-01 [M.P]. Jorge Octavio Ramírez.
- Consejo de Estado (octubre 4 de 2018) Rad: 11001-03-15-000-2018-00083-01 [P. Jorge Octavio Ramírez].
- Convenio Gobernación de Antioquia, Universidad de Antioquia, UPB. (2015). Proyecto análisis de las implicaciones sociales y económicas de las autopistas para la prosperidad en el departamento de Antioquia. Medellín.
- Corte Constitucional, Sentencia C-273 de 2016; Sentencia SU- 039/1997; Sentencia SU 095 de 2018; Sentencia T-445 de 2016; Sentencia T-361 de 2017; Sentencia T-733 de 2017 y Sentencia T-849/2014.
- Dalla-Torre, M.A. (2016). Gobernanza territorial y los planes de ordenamiento territorial: el caso de la provincia de Mendoza. *Bitácora*, 27, 47-54.
- Departamento Nacional de Planeación; DNP. (2016). Índice de Desempeño Integral.
- Departamento Nacional de Planeación; DNP. (2017). Índice de Desempeño Fiscal.
- Departamento Administrativo de Planeación; DAP. (2016). Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019: Antioquia piensa en grande. Gobernación de Antioquia
- El mapa de la vergüenza. Este año han sido asesinados más de 120 líderes en Colombia. (2018). El Tiempo. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/el-mapa-de-los-lideres-sociales-asesinados-en-colombia-184408>
- Launay-Gama, C. (2006). El uso del concepto de gobernanza o/y gobernabilidad en Colombia. Cómo distintos actores de la sociedad colombiana (académicos, ONG, Estado) usan y se apropian el término de gobernanza. Recuperado de <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-236.html>.

- Marín, F. (2008). *Público Privado. Estudio sobre las transformaciones del derecho, del estado y de la empresa*. Bogotá: Temis.
- Marulanda Valencia, P. (2014). Prácticas de responsabilidad social empresarial de la banca colombiana: estudio documental sobre Bancolombia, Banco de Bogotá y Davivienda. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Medellín.
- Méndez, R. (2013). Estrategias de innovación para el desarrollo y la resiliencia de ciudades medias. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 59(3). 481-499
- ONU (2018). Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo. Recuperado de <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>
- Procuraduría General de la Nación. (2016). Índice de Gobierno Abierto.
- Banco Mundial alaba regulación colombiana para las APP (mayo 23 de 2018). Revista Dinero Recuperado de <https://www.dinero.com/pais/articulo/colombia-en-el-ranking-del-bm-sobre-regulacion-de-las-app/258597>
- Secretaría de Transparencia; Observatorio de transparencia y anticorrupción. (2018). Análisis de denuncias por casos de corrupción. Recuperado de <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/analisis-denuncias-casos-corrupcion.aspx>
- Vegara, A. (2009). Territorios Inteligentes. *Ambienta*. 89, 34-58.