

# EL ENFOQUE DE LA GOBERNANZA EN LA ESTRATEGIA DE ALIANZAS PARA LA PROSPERIDAD: LA PROPUESTA DE DIÁLOGO SOCIAL EN ALGUNOS MUNICIPIOS DEL SUROESTE ANTIOQUEÑO EN EL PERIODO 2012-2013\*

CATALINA FLÓREZ SANTA\*\*

## RESUMEN

El modelo directivo de la gobernanza plantea la posibilidad de manejar los asuntos públicos mediante el establecimiento de relaciones dialógicas entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil. La tendencia de involucrar la participación de estos en la implementación de una política gubernamental, se asemeja a la política de diálogo social enmarcada en la estrategia de participación ciudadana del actual Gobierno nacional, ya que a través de mecanismos de diálogo y negociación se pretende establecer sinergia entre Gobierno, empresas minero energéticas y sociedad civil. El presente artículo pretende estudiar el comportamiento de este enfoque de gestión pública y la propuesta de diálogo social entre los actores involucrados en las actividades mineras de este territorio, mediante la revisión documental, en la realidad específica de la zona Cartama, ubicada en el suroeste antioqueño.

## PALABRAS CLAVE

Gobernanza; Locomotora Minera; Estrategia APP; Diálogo Social; Participación Ciudadana.

## CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Flórez, C. (2014). El enfoque de la gobernanza en la estrategia de alianzas para la prosperidad: la propuesta de diálogo social en algunos municipios del suroeste antioqueño en el periodo 2012-2013. *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, 5, XX – XX.

---

\* Este artículo es producto de la pasantía de investigación realizada en el proyecto *Consultoría para la elaboración de un mapa de actores en los municipios de Jericó, Tarso, Támesis y Pueblorrico, zona Cartama, subregión suroeste del departamento de Antioquia* del Instituto de Estudios Políticos (IEP) de la Universidad de Antioquia que contó con el apoyo de los grupos de investigación Hegemonía, Guerras y Conflicto y el grupo Estudios Políticos.

\*\* Politóloga de la Universidad de Antioquia, Especialista en Derechos Humanos y DIH. Contacto: [kflorez2014@gmail.com](mailto:kflorez2014@gmail.com)

## INTRODUCCIÓN

La llamada “locomotora minero-energética”, del primer periodo de Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014), es una de las principales políticas contempladas en su Plan de Desarrollo *Prosperidad para todos*. Esta consiste en consolidar al sector minero energético como el motor para el desarrollo económico por medio de la inversión extranjera; este sector, además de ser el responsable del crecimiento económico reciente del país, tiene la responsabilidad de garantizar el abastecimiento energético y el impulso mediante el encañamiento productivo con las demás locomotoras de desarrollo que contempla el Gobierno -agricultura, vivienda, infraestructura e innovación- (Presidencia de la República de Colombia, 2010).

En la actualidad, esta política de desarrollo minero energético se ha tratado de poner en práctica en el suroeste antioqueño, más precisamente en la zona de Cartama, donde se vienen realizando actividades de explotación y exploración minera desde el año 2004. Esta subregión, de tradición agrícola y cafetera (el suelo está destinado principalmente a la producción agrícola, la cual equivale al 8.75% de la superficie), está compuesta por 23 municipios que ocupan un área de 664.426 hectáreas (que equivale al 10.44% del territorio departamental). Por su parte, la zona de Cartama está conformada por los municipios de Caramanta, Fredonia, Jericó, La Pintada, Montebello, Pueblorrico, Santa Bárbara, Támesis, Tarso, Valparaíso y Venecia, los cuales suman un área de 160.403 hectáreas (24.14% del total del territorio del suroeste antioqueño) y cuentan con una población de 129.681 habitantes (34.4% del total de habitantes de la subregión). Dentro de las actividades económicas más importantes está la producción de café y otros cultivos agrícolas como plátano, yuca, maíz, frijol, cacao y frutales. También, se destaca la ganadería de doble propósito, aquella destinada a la producción de carne y leche (Corantioquia, 2008).

Algunos municipios de la zona Cartama hacen parte del denominado “Cinturón de Oro de Colombia”, por su potencial aurífero, lo que ha desatado el interés por el territorio tanto de la industria minera como del Gobierno nacional. En Antioquia, el 70% del territorio está solicitado y titulado por grandes multinacionales como la AngloGold Ashanti de Sudáfrica, las canadienses Solvista Gold y Continental Gold y la Gran Colombia Gold; de manera análoga, de las 664.426 hectáreas del suroeste, 187.760 (equivalente al 28% del suelo) están tituladas y 554.780 (correspondientes al 83%) están solicitadas para emprender los trámites de titulación (Duque, 2012).

La exploración y explotación minera en este territorio, con una vocación principalmente agropecuaria, ha desencadenado la preocupación de parte de algunos dirigentes y de las comunidades en general, por temor a los riesgos e impactos ambientales, económicos y sociales de dicha actividad extractiva. Ante esta situación, diferentes Concejos Municipales, como el de Támesis y Jardín, han emitido Acuerdos en los cuales excluyen la minería como una actividad para el uso del suelo en sus territorios, pero el Gobierno departamental en cabeza de Sergio Fajardo (2012 – 2015), autoridad en materia ambiental, ha manifestado que estos carecen de validez, presentándose un choque intergubernamental.

Estas tensiones y conflictos, generados en las zonas donde se adelantan actividades de exploración minera, han propiciado que el Gobierno nacional cree estrategias y espacios de participación con los diversos sectores sociales, económicos y políticos que se ven involucrados en estos proyectos. Por tanto, este ha planteado las Alianzas para la Prosperidad (APP), lideradas por el Ministerio del Interior, como una estrategia de participación ciudadana fundamentada en procesos de diálogo social entre las comunidades, los distintos niveles del Gobierno (nacional, departamental y local) y las empresas del sector minero energético para “establecer acuerdos y favorecer condiciones de gobernabilidad y desarrollo sostenible en las regiones de influencia de la denominada locomotora minero-energética”(Ministerio del Interior, 2012, p. 9). Este diálogo social tiene como finalidad obtener la viabilidad social, requisito para llevar a cabo todo proyecto de este tipo, que consiste en la aprobación otorgada por las comunidades locales y demás grupos de interés ubicados en la zona de influencia de estos proyectos de hidrocarburos y minería, para que las empresas puedan operar en sus territorios.

Esta tendencia de involucrar la participación de actores de la sociedad civil en la implementación de una política gubernamental puede enmarcarse en el enfoque de acción pública denominado *gobernanza*, en el que el direccionamiento de los asuntos públicos se hace mediante el establecimiento de relaciones dialógicas entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. La gobernanza se constituye como un enfoque alternativo, ya que no busca reemplazar la autoridad institucional ni sus mecanismos de decisión, sino que pretende complementar la acción institucional con mecanismos de decisión diferentes, basados en el establecimiento de relaciones, acuerdos e interacciones entre los diferentes actores de la sociedad.

La gobernanza es entendida como un “concepto/enfoque posgubernamental de gobernar” (Aguilar, 2010, p. 30), es decir que va más allá de la acción de gobierno, no se reduce solo a ella, sino que incluye además la acción de actores

económicos y sociales. Partiendo de esta lógica, el presente artículo reconoce la complementariedad de enfoques que puede presentarse a la hora de dirigir la sociedad, pues este proceso de dirección se puede efectuar mediante la combinación de acción estatal (políticas y medidas implementadas por los gobiernos) y el establecimiento de canales de diálogo, participación y negociación entre los actores clave del proceso directivo, que involucren también a los diferentes actores sociales y a las instituciones y agentes de gobierno.

Este artículo no obedece a un estudio sobre el desarrollo de la minería y sus impactos en el territorio y tampoco es una reflexión sobre movimientos sociales en el suroeste antioqueño. El presente análisis, a través de la lupa de la gobernanza, busca estudiar sus posibilidades y límites para la puesta en práctica de la política de APP en la zona Cartama, teniendo en cuenta las problemáticas y las complejidades del territorio, a las cuales debe responder el enfoque desde sus propios principios y características. Para la elaboración del presente estudio de caso, se buscó tomar elementos del enfoque teórico de la gobernanza, para estudiar cómo esta responde a la realidad estudiada, la estrategia de APP en la zona Cartama, y hallar sus límites y potencialidades. De este modo, la indagación se constituye en una investigación documental que hace uso de la triangulación de perspectivas, como herramienta cualitativa que permite contrastar fuentes de entes gubernamentales, organizaciones sociales y ambientales y empresas minero energéticas.

## 1. UNA MIRADA A LA GOBERNANZA

La gobernanza, como modelo teórico, ha venido cobrando relevancia en el campo de la gestión pública, denotando el cambio en el modo de gobernar ocurrido a fines del siglo XX, en el contexto del final de la Guerra Fría, el cual estuvo marcado por la caída del muro de Berlín y el declive del modelo socialista liderado por los soviéticos. Este puede dividirse en dos corrientes: por un lado, se encuentran los autores que plantean *la gobernanza sin gobierno*; por otra parte, aquellos que defienden *la gobernanza con gobierno*. A esta última tipología obedece el presente artículo, pues a diferencia de la gobernanza sin gobierno, que se plantea como un modelo idealizado donde los diversos actores de la sociedad tienen todas las capacidades para administrar los asuntos públicos relegando la influencia del gobierno en estos, la gobernanza con gobierno reconoce la necesidad de este actor y sus mecanismos institucionales para dirigir el curso de la sociedad, pero que además es consciente de que su

acción es insuficiente, reivindicando la participación en los asuntos públicos de la sociedad civil organizada.

Esta perspectiva se retomará en este artículo, ya que el aspecto participativo que le da la gobernanza al proceso directivo -toda vez que se apoya en acciones de coordinación, diálogo, negociación y acuerdos entre actores- es de gran importancia en los actuales debates contemporáneos sobre la gestión y dirección de los asuntos públicos. Así, la pertinencia del presente estudio radica en el reconocimiento de la participación y aportes que pueden contribuir los diversos actores para el establecimiento de procesos de gobierno y de decisión más democráticos, dialógicos e inclusivos.

Siguiendo a Luis Aguilar, en el establecimiento de estas relaciones de coordinación, interdependencia, coproducción y corresponsabilidad entre actores está la clave directiva del modelo de gobernanza. Adicionalmente, hay que señalar que esta interdependencia de actores relevantes en la nueva gobernanza, que señala la insuficiencia gubernamental para dirigir la sociedad, constituye el aporte principal de este modelo al análisis politológico del modo de gobernar (2006, p. 100).

Esta visión de la gobernanza ha sido estudiada por diferentes autores. En primer lugar, se encuentra Luis Aguilar, anteriormente mencionado y quien es referente central en esta reflexión, siendo uno de los introductores de la disciplina de las políticas públicas en México. Por otro lado, están Guy Peters y Jon Pierre, quienes abogan por la importancia del agente Estado en la gobernanza, como medio que ofrece mecanismos para alcanzar metas colectivas. Asimismo, se encuentra Jan Kooiman que trata el tema de la *cogobernanza*, el cual será abordado más adelante, y Agustí Cerrillo, quien se centra en las redes de actores.

Estos autores postulan la necesidad del agente Gobierno para llevar a cabo procesos de gobernanza, como un actor que, si bien ya no es suficiente para manejar las actuales sociedades y para dar respuesta a sus nuevas necesidades, sí es necesario para efectuar la dirección de la sociedad. A continuación, se exponen los argumentos centrales de estos referentes teóricos de la gobernanza que son útiles para el presente trabajo.

Para Aguilar, la gobernanza es “el proceso de dirección/gobernación de la sociedad, entendido como el proceso mediante el cual sectores, grupos, personalidades de la sociedad definen sus objetivos de convivencia y supervivencia” (2010, p.37). En este enfoque, prevalece la construcción social por encima del actor gubernamental, estableciéndose una nueva lógica de relacionamiento entre Gobierno y sociedad, pues con este enfoque se requiere de otros sectores con los

cuales establecer formas sinérgicas de deliberación, interacción y asociación público–privada o gubernamental-social, en aras de lograr una gestión exitosa de los asuntos públicos. En este sentido, gobernanza significa el cambio de un modelo jerárquico y vertical de gobernar, en el cual el agente Gobierno predomina en las relaciones con los demás actores, a un patrón de dirección en el que priman las relaciones de coordinación, diálogo y negociación entre los grupos clave en la formulación e implementación de políticas, programas y proyectos.

Otros elementos del enfoque de Aguilar apuntan al cambio del modo de gobernar que “transita de las formas de unilateralidad gubernamental hacia formas de interdependencia gubernamental-social”(2010, p. 33). Ya el actor Gobierno no define de manera autónoma las políticas que rigen las sociedades contemporáneas, pues necesita a otros actores y organizaciones para llevar a cabo sus acciones a través de mecanismos de negociación en los cuales todos buscan ajustar sus intereses, conciliar diferencias y establecer acuerdos básicos en aras de concretar políticas y proyectos de inversión para el desarrollo de la sociedad.

La perspectiva de gobernanza de Aguilar representa el nuevo perfil que ha ido tomando el modo de gobernar y que resalta el hecho de que Gobierno y sociedad, sin perder su diferencia e independencia, *coproducen* un buen número de políticas, proyectos e inversiones, definiendo las acciones que cada actor -privado y público- debe efectuar para llevarlas a cabo. Igualmente, definen aspectos como la cantidad y el tipo de recursos que habrá de aportar cada uno de los actores, así como la autoridad y la responsabilidad que ambos participantes tendrán durante el proceso de ejecución de la política o proyecto (2010, p. 36). Esta visión es lo que se ha denominado también como *cogobernanza*, concepto estudiado por Jan Kooiman.

La cogobernanza es entendida como un proceso horizontal de gobierno, pues está regida por la interacción social entre dichos actores en la cual estos cooperan, se coordinan y comunican basados en mecanismos o acuerdos entre el Estado, el mercado, las organizaciones sociales y demás (Kooiman, 2003). Desde esta lógica, la capacidad de interactuar y cooperar mutuamente es la base para que se den procesos de cogobernanza en las sociedades, reconociendo la multiplicidad de enfoques e instrumentos mediante los cuales las problemáticas sociales pueden abordarse.

Retomando los planteamientos de los autores que defienden la gobernanza con gobierno, se plantean las siguientes características:

**Requiere de instancias de gobierno:** “Es un proceso de dirección que, por ser una acción colectiva en la que participan múltiples actores en el diseño y realización de sus objetivos, requiere (genera o dispone de) una *instancia/agencia de gobierno*” (Aguilar, 2010, p. 39). En este sentido, es importante para el actor Gobierno facilitar la solución de los conflictos que puedan surgir en el proceso, controlando las situaciones de oportunismo generadas en cualquier acción colectiva.

**Instrumento en constante evolución para lograr mayor inclusión:** Aunque es un proceso de dirección que toma forma y contenido a partir de la interlocución entre grupos y sectores sociales, y de estos con los políticos y el Gobierno, presenta fallas de dirección por la existencia de limitantes negativas, ya que el proceso no es totalmente incluyente, simétrico y racional (Aguilar, 2010). Para sortear estas limitantes, la gobernanza está en constante evolución con miras a lograr una mayor inclusión de actores marginados en el proceso deliberativo, así como una mayor simetría y racionalidad en la interlocución entre actores.

**La influencia y el peso de los actores es cambiante:** “Es un proceso de dirección cuya estructura es producto de la participación de sociedad y Gobierno, pero en el que es cambiante el peso y la influencia del Gobierno o de la sociedad en su definición y realización” (Aguilar, 2010, p. 40). De esta manera, a medida que las sociedades tienen mayores capacidades informativas, organizativas, productivas, políticas y cívicas en las que primen factores como la deliberación y la cooperación en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, menor será el papel dominante del Gobierno sobre la definición e implementación de las políticas que direccionen la sociedad.

**Interacciones basadas en confianza, acuerdo y regulación:** Otro elemento de esta conceptualización de Aguilar, tomada de Rhodes, tiene que ver con que “las interacciones se basan en la confianza y son normadas por reglas que han sido negociadas y acordadas por los participantes en la red” (1997, p. 53). De esta manera, las formas de relacionamiento entre los actores y las organizaciones deben estar basadas en la confianza para llevar a cabo acuerdos y negociaciones.

Para encauzar estos elementos básicos del enfoque, la gobernanza tiene una estructura, tanto institucional como técnica, en la cual se cimienta y que se constituye como el patrón directivo que enmarca las decisiones y procesos del ejercicio de gobierno (Aguilar, 2010, p. 43). En este sentido, las acciones de diálogo, negociación y acuerdo entre el Gobierno y los diversos actores están enmarcadas en una serie de normas institucionales y técnicas de la gobernanza expuestas a continuación.

Entre los componentes de la gobernanza, encontramos los poderes públicos, el sistema de justicia y seguridad, el mercado, la sociedad civil y el sistema de las instituciones públicas internacionales. Por su parte, los componentes técnicos están dados por el sistema de ciencia-tecnología, las políticas, finanzas y administración pública (Aguilar, 2010). Estos factores, su presencia o ausencia en determinada sociedad, definen la capacidad y eficacia directiva de los Gobiernos, ya que son de vital importancia para orientar y decidir sobre las problemáticas de la sociedad.

Para el caso específico del establecimiento del diálogo social en la zona de Cartama, los componentes a rastrear desde el enfoque de la gobernanza van desde el conjunto de normas que regulan las relaciones intergubernamentales y las relaciones de los Gobiernos con la ciudadanía, hasta la capacidad que tienen estos para formular políticas públicas. Esta capacidad representa el punto en el que se plasma y es visible el enfoque de la gobernanza (Aguilar, 2010).

No obstante, este marco institucional y técnico de la gobernanza, que denota las capacidades gubernamentales para dirigir la sociedad no es suficiente para gobernar, pues es necesario que se lleven a cabo *prácticas administrativas y políticas* (Aguilar, 2010, p. 53); esto es, que el agente Gobierno establezca relaciones con los actores claves que disponen de recursos relevantes para resolver problemáticas sociales. Estas prácticas políticas comprenden acciones como la negociación, la discusión, el diálogo, los acuerdos, entre otras. De esta manera, puede que el Gobierno disponga de una coherente estructura institucional y técnica, pero también debe tener habilidad para tratar temas de interés para la sociedad y para relacionarse con los demás actores sociales, políticos y económicos.

En *Gobernanza y gestión pública*, Aguilar (2006) hace referencia a un concepto transversal de este enfoque teórico. Se trata de la categoría *actores no gubernamentales*, entendidos como aquellas empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento autónomos, organismos financieros y grupos sociales en general que tienen mayor capacidad de incidencia y decisión en el tratamiento de los asuntos públicos y en la definición y orientación de las políticas públicas.

De manera análoga, Aguilar señala que la gobernanza no implica, necesariamente, que los miembros de una sociedad compartan entre ellos visiones homogéneas acerca de cómo debe configurarse la sociedad, tampoco requiere suponer que es un proceso en el que los actores sociales participen igualitariamente, ya que siempre habrá predominio de algunos actores sobre

otros, situación que depende de la configuración que cada sociedad asume frente a sus relaciones sociales. Este proceso consiste en la constitución de un tejido de relaciones entre el Gobierno y la sociedad para fines directivos, proceso que es diverso y mutable, toda vez que alberga diferentes sectores sociales y varían los niveles de influencia para la resolución de los problemas públicos.

Por otro lado, en la propuesta teórica de Peters y Pierre se señalan aquellos factores que inciden en el surgimiento de este enfoque y expresan el por qué del interés que ha despertado, recogiendo la idea de que se constituye como una nueva forma de pensar sobre las capacidades estatales y las relaciones entre el Estado y la sociedad (2005, p. 37). Así, estos autores concluyen que el creciente interés en este enfoque obedece a las condiciones cambiantes que han presentado los Estados y las sociedades contemporáneas, más que a una moda científica.

En concordancia con los planteamientos de Aguilar, ambos autores plantean que el Estado ya no tiene el dominio sobre todos los recursos necesarios para gobernar; sin embargo, “el Estado continúa siendo un vehículo clave para la persecución del interés colectivo en la sociedad” (2005, p. 53). En este sentido, la gobernanza no es contraria al Estado y sus acciones, sino que denota un cambio en las relaciones de este con los demás estamentos de la sociedad. Igualmente, señalan la importancia de que a la hora de hacer un análisis desde este enfoque, se tenga conciencia de que es prácticamente imposible hacer generalizaciones claras sobre la gobernanza (2005, p. 53).

Siguiendo esta línea, es importante contextualizar y matizar el enfoque para que pueda ser útil en la descripción de escenarios y realidades particulares. Según Peters, la gobernanza es entendida como “una meta que direcciona la actividad, que requiere instrumentos para identificar lo que la sociedad desea que se haga y, luego, examinar los medios para alcanzar las metas colectivas” (2007, p. 1). Se habla de metas colectivas ya que, a pesar de que la gobernanza requiere una diversidad de actores, esta debe emplear mecanismos para resolver posibles conflictos de intereses que se presenten por esta razón. Esto se fundamenta en el hecho de que la gobernanza debe perseguir un interés colectivo por encima de los intereses específicos de dichos actores. En este sentido, el autor entiende que, para dirigir efectivamente una sociedad bajo los principios de la gobernanza, debe establecerse un sentido de dirección que pueda ser aceptado, al menos, por la mayoría de la población, incluso aunque no sea con la mejor disposición.

Con respecto al papel del Estado en la gobernanza, Peters argumenta que

El rol del Estado no es el de otorgar gobernanza de manera directa sino, más bien, el de utilizar sus poderes para legitimar las acciones de otros actores, permitiendo cierta libertad de acción, pero, al mismo tiempo, reteniendo la capacidad de retirar el mandato si ello es necesario (2007, p. 8).

Con lo anterior Peters (2007) respalda la idea de que en la gobernanza el Estado adquiere sentido, en la medida en que otorga facultades a los demás actores de la sociedad para llegar a esas metas colectivas, aunque el Estado aún conserve su capacidad de ejercer ciertos poderes sobre los demás actores. Bajo este supuesto, y partiendo de la realidad estudiada en el presente proyecto -los cuatro municipios de la zona de Cartama objeto del proceso de dialogo social: Jericó, Pueblorrico, Tarso y Támesis-, se puede plantear inicialmente que no es que el Estado faculte a los demás actores no estatales del territorio para que participen del diálogo social, sino que le es conveniente contar con la participación de estos actores en el diálogo para llevar a cabo la política minera en este territorio.

En su propuesta, Jan Kooiman (2003) aborda el enfoque de la gobernanza como una serie de interacciones, en las que prima el establecimiento de relaciones influyentes entre dos o más actores para gobernar las sociedades. Con base en estas, se pueden entender los niveles de tensión, de conflicto y la dinámica entre los actores. Estas conexiones entre gobernantes y gobernados son necesarias porque ningún actor por si solo dispone del conocimiento, de los recursos o de la información suficiente para solventar problemáticas tan diversas como las que enfrentan las actuales sociedades. Cuanto más abierta sea la estructura de la interacción, permitiendo la creación de espacios para interactuar entre los actores, mayor flexibilidad y grado de libertad tendrán estos para definir sus objetivos e intereses.

Un aspecto importante, en la configuración de la gobernanza como interacciones, es el papel de los actores. Estos son determinantes, ya que definen los objetivos que como sociedad quieren lograr mediante la gobernanza. En este sentido, se afirma que “los actores se componen de interacciones” (Kooiman, 2003, p. 63). Así, estos, al establecer relaciones entre sí, determinan las estructuras de las interacciones en las cuales se desarrollan como sujetos influyentes en el proceso de gobernar.

Esta importancia de los actores en la configuración de la gobernanza como interacción también es señalada por Agustí Cerrillo (2005). En su análisis, se plantean el reconocimiento que desde la gobernanza se le da a los actores y la incidencia de estos en las políticas públicas de las sociedades actuales, diversas, complejas y en constante cambio. Esta mirada hacia los actores se hace bajo el concepto de *redes de actores*, entendidas como “un instrumento analítico que permite examinar las relaciones de intercambio institucionalizadas entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil” (p. 24). Desde esta lógica, las políticas públicas son producto de las interacciones, acuerdos y negociaciones que los actores públicos y privados, con sus recursos e intereses diversos, puedan establecer entre ellos. Estos acuerdos y decisiones, que se dan en las redes producto del trabajo conjunto entre estos actores, deben respetarse y aplicarse para la consecución del interés común.

Las características esenciales de las redes expuestas por Cerrillo son dos: la pluralidad de actores y las relaciones necesarias entre ellos. La primera hace referencia a que las políticas públicas son producto de las interacciones que se dan entre los diversos actores; además, se señala que los actores difícilmente pueden conseguir resultados actuando de manera individual, ya que requieren de elementos que poseen otros. El segundo rasgo de las redes se refiere a la interacción necesaria entre actores plurales con sus propios objetivos, metas y recursos, pero que a través de la gobernanza y sus redes pueden establecer canales de comunicación para llevar a cabo la dirección social.

## 2. ACTORES DEL DIÁLOGO SOCIAL

Como se planteó en el apartado anterior, los actores constituyen un elemento fundamental en la configuración de la gobernanza como enfoque teórico y práctico, ya que son estos y las relaciones e interacciones que entre ellos se desarrollan, lo que fundamenta este enfoque. Al respecto Cerrillo (2005) afirma que desde la gobernanza es necesario que se presenten redes de actores que posibiliten este modelo directivo. Así, las interacciones que surgen entre los actores de determinada sociedad- ya sean de tipo gubernamental, social, económico, privado y demás- son vitales en este enfoque porque estas son el principio que posibilita su existencia como vía para el tratamiento de los asuntos públicos. Por el contrario, si solo se hablara del actor Gobierno y sus capacidades para la dirección de la sociedad y se dejara de lado la existencia de otros actores y sus relaciones y recursos para contribuir a la solución de los problemas públicos,

no sería posible hablar de gobernanza, sino más bien de un modelo de corte más gubernamental como la gobernabilidad<sup>1</sup>.

Ahora bien, poniendo este análisis en contexto, en este apartado se categorizan los diversos actores involucrados en las actividades mineras de los municipios de Jericó, Pueblorrico, Tarso y Támesis, pertenecientes a la zona de Cartama, y que fueron considerados inicialmente como partícipes del diálogo social que el Gobierno pretendió instalar en este territorio. Teniendo en cuenta esta descripción de actores, y siguiendo el elemento de redes de actores que plantea la gobernanza, se presentan las posibilidades que expresan los actores del territorio para establecer estas redes. Es decir, se plantea la pregunta: ¿es posible hablar de redes de actores en este territorio? y de ser así, ¿bajo qué condiciones?

La zona de Cartama comprende once municipios del departamento de Antioquia (Corantioquia, 2008), cuatro de ellos (Jericó, Támesis, Tarso y Pueblorrico) objeto de la política de diálogo social que intentó implementar el Gobierno nacional, con la participación de los diversos actores de este territorio. Con respecto a esta participación, la prensa regional, como el periódico *El Colombiano*, ha registrado una mayor presencia de grupos organizados interesados en la cuestión minera en los municipios de Jericó y Támesis, ejerciendo diversas posiciones frente a las eventuales actividades extractivas, pues hay quienes están de acuerdo con que se desarrolle minería en estos territorios porque ven en ella una oportunidad económica para los municipios, como quienes manifiestan abiertamente su rechazo a esta actividad por los impactos negativos sobre el ambiente y el territorio (Saldarriaga, 2011).

La pluralidad de actores es evidente: por un lado, están los agentes gubernamentales y las instituciones de Gobierno en todos los niveles, desde las entidades nacionales hasta las departamentales y municipales. Por otro lado, se encuentran las empresas minero-energéticas que están presentes en este territorio con actividades de exploración y las organizaciones sociales, comunitarias, agropecuarias, ambientales y demás de cada municipio interesadas en las repercusiones de esta política minera para su territorio y población. El proceso de diálogo social contempla la participación de estos tres tipos de actores, que serán expuestos a continuación.

---

1 Mientras que la gobernanza se plantea como un modelo directivo basado en la interlocución de actores de una sociedad bajo relaciones horizontales, la gobernabilidad se define como un modelo de toma de decisiones de manera vertical donde el actor Gobierno prima sobre las demás decisiones de otros actores de la sociedad.

## 2.1 Actores gubernamentales

Entre los actores gubernamentales que se pueden identificar como posibles participantes en la implementación del diálogo social se encuentra, a nivel nacional, la Presidencia de la República, mediante el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y la política de desarrollo de la “Locomotora minero-energética”. También se observa al Ministerio del Interior, que lidera la Estrategia de Alianzas para la Prosperidad; igualmente está el Ministerio de Medio Ambiente y la Agencia Nacional de Minería adscrita al Ministerio de Minas y Energía.

En el Plan de Desarrollo Colombia 2010-2014 *Prosperidad para todos* del primer Gobierno de Juan Manuel Santos, una de las políticas de desarrollo es la minero-energética, un sector importante de la economía nacional en la medida en que en los últimos años este sector ha atraído e incentivado grandes niveles de inversión extranjera, la que aumentó entre 2006 a 2009 en un 74%, pasando de 1.783 a 3.094 millones de USD (Presidencia de la República de Colombia, 2010). Esta política, que busca posicionar a Colombia como un país minero a nivel mundial, está enmarcada en los principios de legalidad y formalización de la minería, para darle a este sector un respaldo institucional que pueda responder a las problemáticas inherentes a esta actividad extractiva, tales como las ambientales y las sociales.

El Ministerio del Interior es el encargado de coordinar la estrategia de Alianzas para la Prosperidad y el proceso de diálogo social con las comunidades y las empresas minero-energéticas. Para ello, desde el Plan de Desarrollo, se define la necesidad de establecer mecanismos de coordinación y acompañamiento en el proceso de relacionamiento, durante todas las fases de los proyectos extractivos, entre la industria minero-energética y las comunidades con el ministerio (Presidencia de la República de Colombia, 2010).

Este mismo documento propone una articulación entre el sector minero y el ambiental que se materialice en el Plan Nacional de Ordenamiento Minero, publicado en junio de 2014, que concluye en este punto y que implica que no se deberán ejecutar extracciones que generen un daño mayor en las comunidades, o en el medio ambiente, que los beneficios financieros obtenidos. En cuanto al Ministerio de Minas y Energía, se estipula que este avanzará en la consolidación del Sistema Nacional de Información Minero (SNI) orientado a facilitar el desarrollo de las funciones misionales y en el que se establezcan con certeza las reservas, la producción, el mercado laboral y el conocimiento del subsuelo de nuestro país (Presidencia de la República de Colombia, 2010).

Finalmente, la Agencia Nacional de Minería, entidad encargada de administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, delegó en el año 2012 la autoridad minera a la Gobernación de Antioquia (Agencia Nacional de Minería, 2012). Este acto faculta a la administración departamental para ejercer actividades concernientes al sector minero; con ello, esta es la entidad competente para desarrollar funciones de titulación, registro, asistencia técnica, fiscalización y vigilancia de todas las actividades mineras en el departamento.

Por otra parte, en el nivel departamental se encuentran actores como la Gobernación de Antioquia, la Secretaría de Minas, la Secretaría de Medio Ambiente y la Corporación Autónoma Regional Corantioquia.

Como se explicó anteriormente, la Gobernación de Antioquia es la autoridad minera, es decir, que está facultada para otorgar licencias y títulos mineros en todo el departamento. Cabe mencionar que la administración de Sergio Fajardo (2012 – 2015) tenía una fuerte apuesta por el desarrollo de la minería legal. Esta iniciativa está plasmada en su Plan de Desarrollo *Antioquia la más educada*, donde el gobernador propone el desarrollo de proyectos que apuntan a la legalización de la minería tradicional e informal en el departamento, incentivando los procesos de asociatividad, seguridad minera y preservación de recursos naturales que incluyen la intervención con asesoría y asistencia técnica para el ejercicio de esta actividad extractiva (Gobernación de Antioquia, 2012).

Esta política de legalidad minera comprende acciones como el seguimiento, verificación y monitoreo de los títulos mineros del departamento, de acuerdo con la normatividad vigente, el fortalecimiento de las competencias básicas de los actores del sector minero y la asesoría a instituciones públicas, entidades privadas y empresas mineras en temas productivos, legales, técnicos, gerenciales, ambientales y de responsabilidad social con el propósito de estimular el mejoramiento productivo y competitivo del sector (Gobernación de Antioquia, 2012, p. 39).

En esta misma vía, la gobernación también formuló en el año 2012 el Protocolo de Unidad de Acción Minero Ambiental de Antioquia, con el fin de articular el papel de la autoridad minera y de la autoridad ambiental en diferentes fases del proceso minero. Dicho protocolo busca implementar acciones conjuntas entre entidades como la Secretaría de Minas, la Secretaría de Medio Ambiente, Corantioquia, Cornare, Corpourabá<sup>2</sup> y el Área Metropolitana del

---

2 Según el Ministerio de Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR) son entes corporativos de carácter público, integrados por las entidades territoriales, encargados por ley de administrar -dentro del área de su jurisdicción- el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por el desarrollo sostenible del país. Estas tres corporaciones son

Valle de Aburra para la promoción y ejecución de la actividad minera bajo el principio del desarrollo sostenible (Gobernación de Antioquia, 2012).

Por su parte, la Secretaría de Minas, encargada de desarrollar de manera integral el sector minero en Antioquia en temas de control, legislación minera y promoción de este sector, actualmente trabaja en tres proyectos estratégicos: el primero se refiere a la titulación minera responsable otorgando la viabilidad de las propuestas para el adecuado equilibrio de los ecosistemas; el segundo tiene que ver con la promoción e implementación de tecnologías limpias en el sector minero; y el tercero está relacionado con la recuperación y mitigación de los daños ambientales generados por la minería (Gobernación de Antioquia, 2012).

La Corporación Autónoma Regional Corantioquia, como responsable de la protección de los recursos medioambientales del departamento, tiene como funciones ejercer control y sancionar las empresas mineras que incumplan con los requerimientos legales y ambientales para iniciar los procesos de exploración y explotación minera. Un ejemplo de ejercicio de dichas funciones se presentó cuando esta corporación, a través de la directora territorial de la zona de Cartama Mónica María Ocampo Restrepo, inició un proceso sancionatorio contra la compañía canadiense Caramanta Conde Mine S.A.S. por las denuncias realizadas por la comunidad y el alcalde del municipio frente al uso de los recursos naturales renovables, sin los permisos correspondientes, en la zona declarada como Distrito de Manejo Integrado Cuchilla Jardín-Támesis (Cardona, 2012).

El plan de acción de Corantioquia se enmarca en la conservación de aquellas áreas que por sus características ambientales deben ser protegidas de actividades de alto impacto como la minería. Así, esta es considerada como una de las mayores problemáticas en su jurisdicción, debido al incremento de la solicitud de títulos de exploración para la explotación de minerales y por la percepción de que se trata de una acción económica que tendrá mayores impactos negativos sobre los recursos naturales, las dinámicas sociales y el cambio de sistemas productivos en algunas subregiones como el suroeste (Corantioquia, 2012). De esta manera, esta corporación se encarga de autorizar y vigilar los planes de manejo ambiental de cada proyecto de exploración y explotación minera en las áreas de su jurisdicción.

Los actores municipales están conformados por las Alcaldías de Jericó, Pueblorrico, Támesis y Tarso y los Concejos Municipales y las Secretarías de Medio Ambiente respectivas. En relación a las actividades de exploración

---

las máximas autoridades ambientales en el área de su jurisdicción (que corresponde respectivamente a los municipios del centro de Antioquia, los 26 municipios de las cuencas de los ríos Negro y Nare y a todo el área del Urabá antioqueño).

minera adelantadas en estos municipios de la zona Cartama, estos actores han expresado diversos puntos de vista.

La Alcaldía de Jericó, en su Plan de Desarrollo Jericó 2012-2015 *El gobierno de la gente*, vislumbra una conciencia por parte de dicha administración sobre las actividades mineras en su territorio y se propone, con respecto a estas, el desarrollo del programa de Gestión Ambiental de los Recursos Hídricos, que comprende acciones futuras para la recuperación de los suelos degradados por la minería. De igual forma, se plantea el programa de Manejo Sostenible de los Recursos Naturales que incluye diferentes capacitaciones en el sector minero, la fiscalización de los títulos y la reglamentación de la actividad en el municipio (Alcaldía de Jericó, 2012). Desde este planteamiento, la administración municipal está aceptando implícitamente las actividades de exploración y explotación minera en su territorio.

El Concejo Municipal de Jericó, con respecto a la planificación y el uso del suelo, declaró a la minería como una actividad restringida o prohibida en las áreas rurales en el Esquema de Ordenamiento Territorial, haciendo énfasis en la vocación agrícola, cafetera y turística de este municipio (Concejo de Jericó, 2012). Además de esto, con respecto al desarrollo ambiental del municipio y en relación con el aprovechamiento de los recursos naturales, se busca generar un cambio de un modelo tradicional, basado en un sistema economicista, hacia un modelo fundado en un sistema de producción más sostenible, que reconozca y valore la diversidad de recursos naturales disponibles en este territorio (Alcaldía de Jericó, 2012).

Desde el Plan de Desarrollo 2012-2015, el municipio de Pueblorrico deja entrever que si bien la administración es consciente de que su municipio no está exento de estar incluido en contratos de explotación minera, y de que ya se han iniciado procesos exploratorios en su territorio, también se presenta una situación de expectativa, incertidumbre y desinformación al respecto, al igual que una necesidad de buscar mecanismos legales y sociales para proteger a las comunidades, los recursos naturales y ambientales ante la eventual explotación. Así mismo, en este documento, se plantea la necesidad de “establecer en el municipio con todas las organizaciones y comunidad, las estrategias y mecanismos a implementar para afrontar la realidad de la minería en este territorio” (Alcaldía de Pueblorrico, 2012, p. 57). Según información suministrada por parte de la Gobernación de Antioquia, dicho municipio posee en la actualidad 11 trámites de concesión minera en proceso. De estos, la empresa Anglogold Ashanti Colombia S.A. posee un total de 1.973 hectáreas para extraer minerales como oro, cobre, platino, molibdeno, zinc y plata (Alcaldía de Pueblorrico, 2012).

Por su parte, el Concejo Municipal de Pueblorrico reconoce que en la actualidad en el municipio no existe explotación alguna del recurso minero, además de que su comunidad nunca ha tenido esta vocación productiva. Se reconoce que en algunas zonas rurales se localizan depósitos en veta de oro con bajo potencial y otros metales nativos y óxidos como oro, plata, cobre, hierro, manganeso y cromo. Igualmente, desde su Esquema de Ordenamiento Territorial se estipula la prohibición o restricción de la explotación minera en la mayoría de las áreas rurales del municipio (Concejo de Pueblorrico, 2012).

En el municipio cafetero de Támesis, de acuerdo con un mapa suministrado por la Secretaría de Minas, el 20 por ciento de su territorio cuenta con títulos mineros y otro 70 por ciento se encuentra solicitado por diversas compañías para exploraciones mineras (Sánchez, 2012). Ante esta situación, en el Plan de Desarrollo de la anterior administración, se estipuló la protección y el aprovechamiento de sus recursos naturales y culturales de forma sustentable y sostenible, libres de explotación minera de metales reconociendo, ante todo, la vocación agropecuaria y turística de su territorio. Con respecto a los proyectos mineros que se vienen estableciendo en el municipio, se plantea que actualmente la mayoría de estos se encuentran en fase de exploración y que comprenden más de 120 títulos distribuidos en toda la jurisdicción municipal y otorgados a personas naturales y jurídicas, entre las que se encuentra la segunda empresa más grande en explotación de oro del mundo, la AngloGold Ashanti, mediante su filial Minera Quebradona S.A, la cual posee 36 títulos mineros (Alcaldía de Támesis, 2012).

El Plan de Desarrollo se refiere también a un eventual desplazamiento de la vocación agrícola de la población rural, ya que ante la oportunidad de empleo minero la población podría abandonar el trabajo de sus parcelas. Así, se plantea que dicho cambio modificaría de manera estructural las condiciones socioculturales y económicas de la población y las características ambientales del territorio, reduciendo la cultura campesina y el desarrollo rural integral, provocando también fenómenos como el desplazamiento de muchas familias rurales y el monopolio en la tenencia de la tierra (Alcaldía de Támesis, 2012, p. 65).

Siguiendo esta lógica, el Concejo de Támesis ha mostrado una de las posiciones de rechazo más clara hacia la minería en su territorio, toda vez que, como un acto de soberanía en el año 2012, aprobó un Acuerdo Municipal por medio del cual se buscaba la protección especial del territorio y se prohibían algunas prácticas. En este documento se declaraba la totalidad del Territorio del Municipio de Támesis como Zona de Protección Especial y se prohibían

la exploración y explotación minera de metales (Acuerdo 008 de 2012). No obstante, tras haber sido demandado este acuerdo por el gobernador, el Tribunal Administrativo de Antioquia, en febrero del 2013, declaró su invalidez argumentando la existencia de vicios de carácter formal en su expedición, ya que se infringió el trámite legal para la aprobación de Acuerdos Municipales (Tribunal Administrativo de Antioquia, 2013).

Mediante este acuerdo, el Concejo Municipal de Támesis exponía que, dadas las condiciones históricas y geográficas de este municipio, con una vocación agrícola y un paisajismo que hace parte de la identidad cultural de sus pobladores, con una gran riqueza hídrica y unas fallas geológicas importantes en su territorio, debía ser protegido de manera especial frente a las exploraciones y explotaciones mineras debido al daño que éstas le pueden generar a su territorio (Concejo de Támesis, 2012).

Por su parte, la Alcaldía de Tarso expone que actualmente en su territorio existen estudios de explotación y resoluciones de concesión minera que son desconocidas por la ciudadanía tarseña y, en particular, por los propietarios de los predios susceptibles al deterioro producto de estas actividades. Asimismo, esta entidad hace un llamado a que se presenten e identifiquen, ante la administración y la comunidad, los potenciales mineros del municipio y la subregión, dejando claro cuáles son las unidades de concesión para explotación minera en Tarso y los municipios vecinos. Plantean así un encuentro entre concesionarios, propietarios y la ciudadanía tarseña para socializar y poner en común todos los proyectos mineros que se tienen planeados en este territorio (Alcaldía de Tarso, 2012).

## *2.2 Actores de la sociedad civil*

Comprenden a las comunidades, conformadas por diferentes organizaciones sociales, algunas de las cuales presentan una clara oposición a la política minera. Estas organizaciones y colectivos sociales, son de todo tipo. Existen algunas organizaciones ambientales cuya razón social es la defensa de los recursos del territorio del suroeste antioqueño como el COA (Cinturón Occidental Ambiental); las mesas ambientales municipales como la de Jericó; la organización ambientalista Censat Agua Viva - Amigos de la Tierra, como una entidad que brinda acompañamiento al COA; la Asociación de Caminantes de Támesis -Acata; Codeate (Comité por la Defensa del Territorio de Támesis) y Conciudadanía como organización acompañante. Igualmente, existen asociaciones agropecuarias comunitarias que ejercen la defensa del territorio desde el

desarrollo sostenible de proyectos agropecuarios como la Asociación Bia-Buma de Támeis; las organizaciones de caficultores; y el Comité por la Dignidad de los Cafeteros, No a la Minería en Zonas Cafeteras. De igual manera, existen organizaciones juveniles preocupadas por el uso que se le está dando a su territorio como Jodete (Jóvenes en Defensa del Territorio de Caramanta), de igual forma están presentes las organizaciones indígenas como el Resguardo Indígena Bernardino Panchí de Pueblorrico y el Resguardo Indígena Miguel Cértiga de Támeis.

Adicionalmente, existen actores sociales organizados con una posición crítica hacia la incursión de las empresas mineras en este territorio, especialmente en el municipio de Jericó. Entre ellos están el Comité por el Futuro de Jericó y su medio de difusión informativa independiente, el periódico *Despierta Jericó*, abiertamente crítico y en contra de las actividades mineras en ese territorio.

Uno de los actores más activos y críticos frente a la política minera en el suroeste es el COA, que se define como “un espacio de articulación de organizaciones, entidades y procesos que buscan defender y proteger el territorio como un espacio de construcción colectiva” (Despierta Jericó, 2013, p.4). Esta organización nace como respuesta al denominado Cinturón de Oro de Colombia, buscando ejercer la defensa sobre este territorio y establecer relaciones sociales, culturales, políticas, económicas y ambientales mediante acciones colectivas en el suroeste antioqueño. Según León Henao, integrante de esta organización, la población de los municipios de la zona Cartama, y en especial del municipio de Jericó, está cada vez más dividida frente a la incursión de proyectos mineros en su territorio. Señala que, por un lado, hay quienes apoyan estos proyectos mineros, ya que representan desarrollo para el municipio, pero que, por otro lado, hay una fuerte resistencia hacia esta actividad minera (Despierta Jericó, 2013).

A su vez existen diferentes sectores y personas que están de acuerdo con las actividades mineras, principalmente entre todas aquellas personas y familias que se ven beneficiadas por esta actividad productiva, ya que este sector es atractivo por las altas remuneraciones económicas para los trabajadores de las empresas, toda vez que estas actividades extractivas representan diversos ingresos para los municipios y sus habitantes, beneficiándose así tanto los sectores productivos como el inmobiliario, el comercio, entre otros.

Según Luis Acosta, geólogo de la empresa AngloGold, un empleo directo en la minería puede generar de 4 a 7 empleos indirectos (Jericó Alerta, 2012). Ahora bien, estas personas beneficiadas no expresan públicamente su posición a favor frente a las actividades mineras, ya que podrían ser objeto de señalamientos por parte de la comunidad, que en su mayoría se encuentra en contra de la minería.

### 2.3 *Empresas minero energéticas*

Por su parte, las empresas del sector minero están representadas por la AngloGold Ashanti (Minera Quebradona) y la Corporación Solvista que tienen proyectos en la zona de Cartama. Según información oficial, de enero 2013 de la Secretaría de Minas de Antioquia, en esta zona se presenta la siguiente situación respecto a la titulación: la empresa AngloGold Ashanti tiene 4 títulos en exploración por 12.412 hectáreas (en terrenos de Jericó y Támesis); Félix María Zapata tiene un título para exploración de carbón por 841 hectáreas (en Tarso, Pueblorrico y Jericó); la Alianza Minera Limitada con un título por 4.317 hectáreas para explorar oro y cobre (en Andes, Pueblorrico y Jericó); Soratama, filial de la corporación minera canadiense Barrick y la mayor minera del mundo a cielo abierto, tiene un título de exploración por 416 hectáreas para oro y otros metales (en Támesis y Jericó); e IGTTER tiene un título de exploración para metales preciosos y otros por 1.409 hectáreas (en Tarso, Fredonia y Jericó) (Despierta Jericó, 2013).

La compañía minera AngloGold Ashanti es una empresa de origen sudafricano propietaria de unas 20 minas de oro en distintos países de todo el mundo; por el volumen de oro que explota ocupa el tercer lugar entre las grandes mineras del planeta (Despierta Jericó, 2013). Por su parte, la Corporación Solvista cuenta con títulos de exploración en el municipio de Támesis. Esta es una empresa de origen canadiense que se dedica a la exploración de oro, y, actualmente, cuenta con dos grandes proyectos de exploración conocidos como Guadalupe y Caramanta los cuales están ubicados en la región centro y suroeste del Departamento de Antioquia.

Frente a los cuestionamientos por los impactos económicos, sociales y ambientales de las actividades de exploración minera, la empresa AngloGold Ashanti ha respondido a la mesa ambiental de Jericó a través del gerente de comunidades de la minera, Julio Cesar Uribe. Este ha argumentado que no pretenden cambiar la vocación productiva del municipio ni reemplazar ningún uso del suelo. Respecto al impacto ambiental en el territorio, expone que debido a la tecnología con la que cuenta la empresa, estos supuestos daños ambientales están bajo control y pueden ser menguados. Finalmente, frente a la responsabilidad social con las comunidades se plantea que con el desarrollo de estos proyectos se aporta a la economía local a través de la generación de empleo (Duque, 2012).

Como se observa, en el territorio de Cartama confluyen una diversidad de actores involucrados en las actividades mineras adelantadas en esta zona, aspecto importante desde el enfoque de la gobernanza. Ahora bien, para que este

enfoque directivo sea funcional y eficaz es necesario que estos actores establezcan redes de relacionamiento entre ellos, en aras de darle sentido y dirección a la sociedad. En esta vía, para el caso de la zona de Cartama, encontramos tres tipologías de actores con sus propias visiones de sociedad y que cuentan cada uno con una serie de recursos disponibles para intentar materializarlas, los cuales han venido estableciendo relaciones de diálogo, aunque con grandes limitaciones que actualmente impiden el establecimiento e implementación de la estrategia de diálogo social en este territorio.

### 3. TIPOS DE RELACIONES E INTERACCIONES ENTRE LOS ACTORES DE LA ZONA DE CARTAMA EN EL MARCO DE LA GOBERNANZA.

Si la diversidad de actores es un punto importante para la configuración de la gobernanza como proceso directivo, el establecimiento de relaciones e interacciones de todo tipo entre estos es un elemento fundamental para el enfoque, toda vez que posibilitan su existencia en la medida en que articulan el accionar de los actores.

Ya expuestos los tipos de actores involucrados en las actividades mineras en la zona de Cartama e identificados como los posibles partícipes del proceso de diálogo social propuesto por el Gobierno nacional desde la propuesta teórica de la gobernanza, este apartado busca establecer la configuración de las relaciones e interacciones presentes entre los diferentes actores, reconociéndolas como un elemento fundamental que subyace en el enfoque directivo de la gobernanza. En este sentido, se encuentran diferentes tipos de relaciones entre los actores de la zona analizada, que van desde la cooperación y la comunicación hasta el rechazo y la desconfianza. A continuación, estas serán enmarcadas en la lógica de la gobernanza.

Como se expuso en la sección anterior, las redes de actores son posibles en la medida en que haya pluralidad y se establezca entre ellos relaciones de comunicación y confianza. El primer punto está presente en la zona de Cartama, pues existen diversos actores contenidos en las actividades de exploración minera; pero el segundo aspecto es complejo, ya que si bien podemos hablar de unas relaciones intergubernamentales -es decir entre Gobierno nacional, departamental y local- es difícil definir el nivel de relacionamiento e interacción entre los actores gubernamentales, de orden nacional y departamental, con las comunidades y demás actores organizados, ya que hay una desconfianza y rechazo por parte de estos últimos hacia las instituciones.

Para el caso de las comunidades articuladas a través de las diferentes organizaciones sociales y comunitarias ya mencionadas, se puede establecer que, de forma generalizada, existe desconfianza tanto hacia las empresas del sector minero que hacen presencia en su territorio como hacia el Gobierno central. En otros términos, los actores sociales organizados de la zona de Cartama desconfían de las intenciones que tienen los demás actores con la política de diálogo social, Gobierno y empresas mineras. Esta percepción de desconfianza es expresada por algunos sectores a través del rechazo frontal hacia la propuesta del diálogo social, ya que según ellos esta no es viable, debido a que ya existen procesos adelantados de exploración en su territorio sobre los cuales no se les consultó ni informó previamente, por lo que consideran que dicha propuesta es una iniciativa que llega a destiempo, calificándola de ilegítima (COA, 2013).

Como vemos, las organizaciones sociales que están en el territorio presentan altos niveles de desconfianza y rechazo hacia las empresas mineras y el Gobierno nacional por el impacto que generan las actividades extractivas en el territorio y por el desconocimiento de la realidad local de cada municipio (COA, 2013). En este sentido, es nula la relación- interacción basada en la confianza entre las comunidades y los actores sociales organizados, pues no es posible identificar algún tipo de acercamiento entre los actores y no se han construido o consolidado niveles de confianza y aceptación que permitan entablar procesos de diálogo y concertación.

Si bien se podría partir del supuesto de que entre empresas mineras y Gobierno existe un principio de cooperación y alianza para llevar a cabo el diálogo social en la zona de Cartama, a través de comunicados oficiales se ha evidenciado que esta relación no es del todo armoniosa, ya que las empresas mineras han manifestado que el Gobierno central las ha dejado solas, puesto que no les ha brindado apoyo o cooperación alguna para desarrollar sus actividades de exploración en la zona y socializar los proyectos con las comunidades de los municipios. Con los Gobiernos locales la relación varía, pues algunas autoridades municipales manifiestan rechazo y desconfianza hacia las empresas mineras y sus actividades de exploración debido a que desconocen la estructura social, económica y ambiental de este territorio, a excepción de la administración de Jericó que manifiesta, implícitamente, una aceptación a las eventuales actividades mineras en su territorio.

En este tipo de relación-interacción se observa la inexistencia de una plena comunicación y cooperación entre los actores Gobierno central y empresas mineras para desarrollar sus labores. Esta relación es igual con los Gobiernos locales de los municipios en cuestión, a excepción de Jericó, pues presentan

posiciones críticas frente a las actividades e impactos que estas empresas mineras generan en sus municipios, por lo cual no es posible hablar en este sentido de una relación de confianza y cooperación.

Por su parte, Corantioquia como corporación autónoma de orden departamental con jurisdicción en la zona de Cartama, llamada a controlar y ejercer vigilancia sobre cualquier actividad que involucre sus recursos naturales, posee un accionar limitado, ya que su competencia no va más allá de expedir sanciones a las empresas que explotan los recursos naturales sin dar cumplimiento a la reglamentación vigente y no está autorizada para prohibir o restringir cualquier actividad minera en el departamento.

Los actores gubernamentales de orden local, como Alcaldías y Concejos Municipales, muestran una tendencia de rechazo hacia los proyectos de exploración minera en sus municipios; sin embargo, a través de acercamientos individuales con algunos concejales se puede evidenciar que esta oposición no es tan evidente. En cuanto a la comunidad, se observa que en municipios como Jericó esta tendencia no es tan clara, ya que existe una división en torno a esta. En dicho municipio, aunque la mayoría de las personas rehúsan las actividades mineras en su territorio, también se encuentran quienes están de acuerdo con esta. Con respecto a esta división, en el año 2012, los habitantes de Jericó iniciaron una acción colectiva como acto de rechazo a las actividades de exploración minera ya adelantadas en su territorio, que consistió en instalar en los balcones y ventanas de sus casas una bandera con el mensaje “No a la minería”. Como se relata en el blog *Semillas de Identidad*, en este municipio el 90% de la población pidió tener la bandera, mientras que el 10% manifestó no exhibirla. Adicionalmente, se señalan que algunas personas vinculadas a la Anglogold Ashanti ofrecían dinero para que los pobladores removieran estas banderas de sus casas (Semillas de Identidad, 2013).

Esta división fue abordada por el periódico *El Suroeste*, que señaló que algunos habitantes del municipio manifestaban tener la bandera en sus casas o negocios como una expresión libre y silenciosa de rechazo a la posible explotación minera en Jericó; otros las criticaban argumentando que contaminaban visualmente, algunos se resistieron porque trabajan con la empresa minera, habían recibido algún tipo de ayuda o regalos de esta o poseen algún vínculo con la minería o con quienes laboran en ella. Así mismo existen personas que a pesar de que manifestaban estar en contra de la minería no aceptan la bandera en sus casas porque prefieren estar al margen de la polémica que ha despertado en Jericó el riesgo de una posible explotación minera (El Suroeste, 2013).

Con respecto al relacionamiento entre empresas mineras, las comunidades y los actores sociales organizados, la empresa AngloGold Ashanti ha enfocado su política de responsabilidad social corporativa en la zona de Cartama en brindar aportes económicos y materiales a la comunidad, además de la generación de empleo local. Como se expone en uno de sus documentos, su política de responsabilidad social busca “el desarrollo que conduzca al crecimiento económico, al mejoramiento y la elevación de la calidad de vida y al bienestar social” (Anglogold Ashanti, 2012). Al respecto, Viviana Londoño (2012), periodista de *El Espectador*, señala que la minera Quebradona ha generado un tipo de relación e interacción de carácter estrictamente económico con la comunidad de Jericó, basada en el suministro por parte de la empresa de subsidios y aportes de todo tipo que van desde elementos deportivos, como balones, hasta pinturas y elementos de manualidades para las comunidades. Esta situación evidencia como la empresa minera reduce su accionar a la entrega de aportes económicos y materiales a la comunidad, lo cual está muy lejos de aportar a un verdadero desarrollo y bienestar social.

El rechazo por parte de organizaciones sociales y administraciones locales, a excepción de Jericó, hacia cualquier actividad minera en la zona y a la política de diálogo social propuesta por el Gobierno nacional es una reacción prevista, teniendo en cuenta que este es un territorio cuya vocación productiva nunca ha sido la minería, por lo cual sus habitantes tienen arraigadas prácticas económicas y culturales como la agricultura y el cultivo de café, difíciles de interrumpir y cambiar. Algunos actores gubernamentales como Corantioquia respaldan este argumento exponiendo que esta multiplicidad de posiciones frente a la minería, en la que prevalece el rechazo hacia esta actividad, está relacionada con el hecho de ser una actividad económica nueva e inexplorada en la zona de Cartama, por lo que sus habitantes la reconocen como una amenaza (Corantioquia, 2012).

Con lo anterior, y dando respuesta a la cuestión sobre la posibilidad de hablar de redes de actores para el caso de la política minera y el dialogo social en este territorio, es posible afirmar la existencia de una red de actores limitada, en el sentido de que no existe un nivel de relacionamiento sólido basado en la confianza, comunicación e intercambio mutuo entre los tres tipos de actores, percibiéndose niveles de relación e interacción entre máximo dos actores. Ejemplo de este tipo de interacciones es la existencia del relacionamiento entre el Gobierno nacional y el departamental, lo que plantea la necesidad de hacer extensiva esta interacción hacia las comunidades, empresas mineras y a los Gobiernos locales, pues solo así será posible hablar de una red de actores. Ahora bien, en la base de este planteamiento está la necesidad de fortalecer y

construir niveles de confianza sólidos que lleven a consolidar acuerdos entre los actores, aspecto esencial del enfoque de la gobernanza.

Hasta ahora se han abordado las diferentes relaciones e interacciones que entre los actores involucrados en las actividades mineras de la zona de Cartama se han propiciado. Por otra parte, es importante identificar también los tipos de relaciones que desde la gobernanza pueden tenerse en cuenta para el desarrollo de la política de diálogo social, ello incluye los desafíos que se le plantean al enfoque teórico desde la realidad específica de la zona estudiada.

La propuesta de la gobernanza, como un modelo asociado de gobierno en el que se requiere conjuntar los recursos del poder público, las empresas privadas y las organizaciones sociales (Aguilar, 2010), plantea elementos que ejercen de manera transversal la iniciativa de diálogo social planteada por el Gobierno nacional. En primera instancia se encuentra el tema de la confianza y su afianzamiento entre los actores, elemento fundamental del enfoque. La ausencia de este elemento no permite que los actores puedan relacionarse y comunicarse; por tanto, no podría hablarse, para el caso de la política de diálogo social, de un proceso de gobernanza, ya que a raíz de la posición de rechazo hacia esta propuesta gubernamental de uno de los actores sociales organizados (COA), el Gobierno decidió no instaurar el diálogo social en esta zona. En este sentido, este factor es clave para la zona de Cartama, ya que la ausencia de confianza de algunos sectores sociales relevantes en la estrategia APP, y su política de diálogo social, hacen inviable esta iniciativa, cerrándose así las puertas a todo proyecto gubernamental de participación con las organizaciones sociales en el tema minero.

Un segundo elemento que plantea la gobernanza tiene que ver con el denominado interés común entre los actores. Este aspecto es difícil de concebir en este territorio debido a que hay diferentes visiones frente al desarrollo entre los actores involucrados en las actividades mineras de la zona de Cartama, lo cual limita la construcción de bien común entre ellos. Es claro que el Gobierno tiene unos objetivos claros con su política minera, encaminados a fomentar la inversión y la expansión de este sector de la economía nacional; esta visión es discordante con la concepción de desarrollo productivo y ambiental de algunas comunidades del territorio, pues lo caracterizan como un elemento que va más allá de lo económico. La gobernanza, en este sentido, puede aportar mecanismos de negociación para que los actores puedan establecer acuerdos, lo cual solo es posible si hay disposición al diálogo y la concertación, elemento ausente en este caso.

Como tercer elemento se encuentra la interlocución necesaria entre actores involucrados en la política minera y su posible inserción en la zona de Cartama en el suroeste antioqueño. Desde la gobernanza este tema es relevante, ya que a través del establecimiento de relaciones horizontales basadas en el diálogo entre actores se deben tratar los asuntos públicos. Pero cuando uno de los actores presenta un rechazo frontal y se cierra a toda posibilidad de diálogo e interlocución, el proceso se rompe. Este es el caso de la zona de Cartama, donde se presenta una fuerte oposición hacia la política de diálogo social por parte de uno de los actores clave como lo son los grupos sociales organizados, específicamente el COA, quien en uno de sus comunicados del mes de julio de 2013, expresa que esta es una iniciativa ilegítima que llega a destiempo, toda vez que ya se encuentran las empresas mineras adelantando exploraciones sin haberse consultado previamente, lo que evidencia la desconfianza existente hacia esta iniciativa del Gobierno nacional (COA, 2013).

Esta organización ha manifestado su negativa a cualquier iniciativa de diálogo que provenga del Gobierno central, una posición paradójica, pues ellos mismos han denunciado a través de sus comunicados el olvido del Estado, reclamando mayor presencia institucional para afrontar esta problemática y ahora que se plantea un mecanismo institucional de diálogo se niegan a participar de esta alternativa y prefieren seguir ejerciendo la defensa de su territorio desde la movilización y la protesta social.

Un cuarto aspecto clave en la gobernanza para el caso del suroeste y la zona de Cartama, tiene que ver con lo que Aguilar (2010) señala frente a las capacidades políticas y cívicas de las sociedades para ser partícipes de las decisiones públicas. Es importante plantear esta especie de empoderamiento de la sociedad en esta zona, ya que los actores sociales de este territorio deben comprender que a medida que las sociedades tienen mayores capacidades de todo tipo -informativas, organizativas y productivas-, así como posibilidades de participación política y cívica en las que primen factores como la deliberación y la cooperación en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, menor será el dominio del Gobierno sobre la definición e implementación de las políticas que direccionen la sociedad. Así, es vital que las organizaciones sociales de este territorio comprendan que, a través del mantenimiento y desarrollo de estas capacidades, con base en el diálogo y la concertación, pueden tener mayor injerencia en el desarrollo de la política minera en su territorio.

#### 4. CUESTIONES DESDE LA PROPUESTA DE DIÁLOGO SOCIAL A LA GOBERNANZA

Finalmente, y a manera de conclusión, es necesario plantear algunos cuestionamientos que, desde la realidad de la zona de Cartama, se le podrían hacer al enfoque de la gobernanza. Estos interrogantes de tipo teórico, pero que surgen de la realidad estudiada, tienen su eje principal en el papel de los actores y sus relaciones en el marco de la gobernanza. A partir de la situación de esta zona y de las relaciones presentes entre los actores involucrados en las actividades de exploración minera, ha surgido la pregunta, pertinente para el enfoque directivo de la gobernanza, por cómo abordar este enfoque cuando una política está concebida bajo los principios de la gobernanza; esto es, a través del diálogo, la interlocución y el establecimiento de acuerdos entre el poder público, organizaciones sociales y empresas privadas, pero se presenta la situación de que uno de los actores claves del proceso de participación se niega a entablar relaciones con los demás actores. Ante esto, ¿cómo responde el enfoque?

Otra de las cuestiones que se le plantean al enfoque de la gobernanza tiene que ver con la noción de bien común que, bajo este modelo, deben compartir los actores implicados en un proceso de gobernanza. Como vemos en la zona Cartama, existe una diversidad de nociones según los actores, por lo que no hay una visión homogénea al respecto. Para el Gobierno, la visión de bien común está basada en el aprovechamiento de los recursos naturales y minerales del país, impulsado por la política de la locomotora minera como modelo de desarrollo económico y de prosperidad. En contraposición a esto, las comunidades y demás actores sociales de este territorio tienen una visión encaminada al desarrollo agrícola y ambiental de su territorio, con una fuerte apuesta por los procesos locales y la organización comunitaria. Esta discordancia de perspectivas dificulta que un proceso de gobernanza, basado en el principio de bien común que deben albergar todos los actores implicados, se lleve a cabo, no solo en este territorio sino en general, pues es difícil encontrar alguna sociedad contemporánea en la cual sus actores compartan el mismo ideal de bien común.

Pese a estas cuestiones, el presente estudio presenta elementos importantes a considerar desde una mirada de la Ciencia Política. Estos tienen que ver con la importancia de la participación de la sociedad civil organizada en los asuntos y políticas públicas, como un factor determinante para llevar a cabo estos procesos de forma eficaz y legítima. Con ello también se alude al hecho de que los gobiernos actuales requieren incluir a la sociedad en las decisiones

públicas, lo que potencializa la posibilidad de impacto que pueden ejercer los ciudadanos sobre el diseño de las políticas públicas.

Ahora bien, con la experiencia de la zona de Cartama y el intento de implementación de diálogo social, se plantea que, si bien el enfoque de la gobernanza se fundamenta en la inclusión de diferentes actores en las decisiones públicas, este no es un enfoque totalmente simétrico, ya que no existe un equilibrio entre los tres estamentos claves de la sociedad (Estado, sociedad civil y mercado) a la hora de intervenir sobre un asunto público, con lo cual se entiende que el proceso de gobernar está en constante cambio y reconfiguración, obedeciendo a las condiciones específicas de cada grupo social.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
2. \_\_\_\_\_. (Octubre de 2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39, 1-14.
3. \_\_\_\_\_. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
4. Alcaldía de Jericó. (2012). *Plan de Desarrollo, Municipio de Jericó 2012-2015*. “El gobierno de la gente”. Recuperado de <http://jericó-antioquia.gov.co/planeacion.shtml?apc=plPlan%20de%20Desarrollo%20Municipal-1-&x=1976898>
5. Alcaldía de Pueblorrico. (2012). *Plan de Desarrollo, Municipio de Pueblorrico 2012-2015*. “Pueblorrico con todos y para todos”. Recuperado de <http://pueblorrico-antioquia.gov.co/planeacion.shtml?apc=pIxx-1-&m=1>
6. Alcaldía de Támesis. (2012). *Plan de Desarrollo, Municipio de Támesis 2012-2015*. “¡Educándonos para el cambio!”. Recuperado de <http://www.tamesis-antioquia.gov.co/planeacion.shtml?apc=pIxx-1-&m=1>
7. Alcaldía de Tarso. (2012). *Plan de Desarrollo, Municipio de Tarso 2012-2015*. “Tarso, responsabilidad de todos, educado y con equidad”. Recuperado de <http://www.tarso-antioquia.gov.co/planeacion.shtml?apc=pIxx-1-&m=1>

8. AngloGold Ashanti. (2010). *Política de Responsabilidad Social Corporativa*. Recuperado de [http://www.anglogoldashanti.com.co/Sostenibilidad/Políticas/Política\\_de\\_relacionamiento.pdf](http://www.anglogoldashanti.com.co/Sostenibilidad/Políticas/Política_de_relacionamiento.pdf)
9. Cardona, A. (2012). *De señores de la tierra a señores de las minas. Minería en Caramanta*. Medellín: Corporación Conciudadanía.
10. Cerrillo, A. (2005) Las redes de actores. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 23- 29). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
11. Cinturón Occidental Ambiental. (2013). *Carta a la opinión pública*. Recuperado de <http://lacalle30.blogspot.com/2013/07/cinturon-occidental-ambiental-coa-carta.html#6cH0LbTzxUFG2PZ8.99>
12. Concejo de Jericó. (2012). *Esquema de Ordenamiento Territorial, Municipio de Jericó*. Recuperado de <http://www.jerico-antioquia.gov.co/apc-aa-iles/36393137613239636337363930393131/E.O.T.pdf>
13. Concejo de Pueblorrico. (2012). *Esquema de Ordenamiento Territorial, Municipio de Pueblorrico*. Recuperado de <http://pueblorrico-antioquia.gov.co/planeacion.shtml?apc=plxx-1-&x=2443777>
14. TÁMESIS. CONCEJO MUNICIPAL. Acuerdo 008 (2012). Por medio del cual se crea la protección especial del territorio en Támesis y se prohíben algunas prácticas”. Pp. 1-6.
15. Corantioquia. (2012). *Plan de Acción 2012-2015*. Recuperado de [http://www.corantioquia.gov.co/images/stories/pdf/PLAN\\_DE\\_ACCION\\_CORANTIQUIA\\_2012-2015.pdf](http://www.corantioquia.gov.co/images/stories/pdf/PLAN_DE_ACCION_CORANTIQUIA_2012-2015.pdf)
16. Despierta Jericó. (Febrero de 2013). Anglogold Ashanti en el mundo y en Jericó. *Despierta Jericó*. Pp. 6-7.
17. Despierta Jericó. (Febrero de 2013). COA: Un espacio de articulación. *Despierta Jericó*. Pp. 4.
18. Duque, J. (29 de octubre de 2012). Anglogold responde dudas de Jericó. *El Colombiano*. Pp. 1
19. Gobernación de Antioquia. (2012). *Minas y Medio ambiente, juntas por una minería responsable*. Recuperado de <http://antioquia.gov.co/index.php/prensa/historico/159-prensa-fajardo/10292-minas-y-medio-ambiente-juntas-por-una-mineria-responsable>

20. Gobernación de Antioquia. (2012). *Se firmó protocolo de unidad de acción minero ambiental de Antioquia*. Recuperado de <http://antioquia.gov.co/index.php/prensa/historico/159-prensa-fajardo/10527-se-firmo-protocolo-de-unidad-de-accion-minero-ambiental-de-antioquia>
21. Jericó Alerta. (10 de febrero de 2012). *Respuestas sobre el plan de manejo de AngloGold*. Recuperado de <http://sialagua.wordpress.com/2012/02/10/respuestas-sobre-el-plan-de-manejo-de-anglo-gold/>
22. Kooiman, J. (2003). Gobernar en gobernanza. En Cerillo, A. (ed.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 57-82). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
23. Londoño, V. (2 de septiembre de 2012). Nuestro oro es verde. *El Espectador*. Pp.1.
24. Ministerio del Interior. (2012) *Alianzas para la Prosperidad: Estrategia para la gobernabilidad y el desarrollo local*. Bogotá: Ministerio del Interior.
25. Periódico El Suroeste. (Abril – mayo de 2012). Corantioquia ordenó suspender actividades de exploración de compañía canadiense en Cuchilla Jardín-Támesis. *El Suroeste*. Recuperado de [http://issuu.com/periodicoel-suroeste/docs/el\\_suroeste\\_abril-mayo\\_2012](http://issuu.com/periodicoel-suroeste/docs/el_suroeste_abril-mayo_2012)
26. \_\_\_\_\_ (Febrero de 2013). Las cuestionadas banderitas. *El Suroeste*. Recuperado de <http://issuu.com/periodicoelsuroeste/docs/periodicoelsuroestefebrero2013>
27. Peters, G. (Octubre de 2007). Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39, 1-9.
28. Peters, G. y Pierre J. (2005) ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En: Cerillo, A. (ed.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 37-56). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
29. Presidencia de la República de Colombia. (2010). *Plan de Desarrollo, Colombia 2010-2014, "Prosperidad para todos"*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=J7HMrzUQfxY%3d&tabid=1238>
30. COLOMBIA. AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA. Resolución 0001 (2012). Por la cual se delegan unas funciones a la Gobernación de Antioquia. Bogotá.
31. Saldarriaga, L. (24 de julio de 2011). El suroeste teme que lo devore la fiebre del oro. *El Colombiano*. Pp. 1

32. Sánchez, O. (Abril – mayo de 2012). Preocupación en Támesis por la llegada de la minería. *El Suroeste*. Recuperado de [http://issuu.com/periodicoelsuroeste/docs/el\\_suroeste\\_abril-mayo\\_2012](http://issuu.com/periodicoelsuroeste/docs/el_suroeste_abril-mayo_2012)
33. Semillas de Identidad (2013). *No a la Minería dice el 90% del pueblo de Jericó, Antioquia – Colombia*. Recuperado de <http://semillasdeidentidad.blogspot.com/2013/02/no-la-mineria-dice-el-90-del-pueblo-de.html>
34. ANTIOQUIA. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA. Sentencia N S2-003 (febrero de 2013). Por la cual se declara la invalidez del Acuerdo Municipal Número 008 del 31 de agosto de 2012, dictado por el Concejo Municipal de Támesis. Medellín. Pp.1-10.