

# Territorios socialmente responsables

Una mirada desde el índice  
sintético del desarrollo sostenible  
para los municipios del departamento  
de Antioquia-Colombia

Liliana Lotero Álvarez  
Nicolás Molina Sáenz  
Juan Camilo Vallejo Vélez  
Guillermo David Hincapié Vélez  
Luis Horacio Botero Montoya

# Territorios socialmente responsables

Una mirada desde el índice  
sintético del desarrollo sostenible para los  
municipios del departamento de Antioquia-Colombia

Liliana Lotero Álvarez  
Nicolás Molina Sáenz  
Juan Camilo Vallejo Vélez  
Guillermo David Hincapié Vélez  
Luis Horacio Botero Montoya

303.4  
T327

Lotero Álvarez, Liliana, autor  
Territorios socialmente responsables. Una mirada desde el índice sintético del desarrollo sostenible para los municipios del departamento de Antioquia-Colombia / Liliana Lotero Álvarez [y otros 4] -- Medellín: UPB, 2019.  
118 p: 17 x 24 cm.  
ISBN: 978-958-764-757-0

1. Sostenibilidad – 2. Responsabilidad social – 3. Desarrollo sostenible

CO-MdUPB / spa / rda  
SCDD 21 / Cutter-Sanborn

© Liliana Lotero Álvarez  
© Nicolás Molina Sáenz  
© Juan Camilo Vallejo Vélez  
© Guillermo David Hincapié Vélez  
© Luis Horacio Botero Montoya  
© Editorial Universidad Pontificia Bolivariana  
Vigilada Mineducación

**Territorios socialmente responsables. Una mirada desde el índice sintético del desarrollo sostenible para los municipios del departamento de Antioquia-Colombia**  
ISBN: 978-958-764-757-0

DOI: <http://doi.org/10.18566/978-958-764-757-0>

Primera edición, 2019

Escuela de Economía, Administración y Negocios

Facultad de Economía

**Gran Canciller UPB y Arzobispo de Medellín:** Mons. Ricardo Tobón Restrepo

**Rector General:** Pbro. Julio Jairo Ceballos Sepúlveda

**Vicerrector Académico:** Álvaro Gómez Fernández

**Decano Escuela de Economía, Administración y Negocios:** Jorge Alberto Calle D'Alleman

**Editor:** Juan Carlos Rodas Montoya

**Coordinación de Producción:** Ana Milena Gómez Correa

**Diagramación:** Ana Mercedes Ruiz Mejía

**Corrección de Estilo:** Dora Luz Muñoz Rincón

**Dirección Editorial:**

Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, 2019

Correo electrónico: [editorial@upb.edu.co](mailto:editorial@upb.edu.co)

[www.upb.edu.co](http://www.upb.edu.co)

Telefax: (57)(4) 354 4565

A.A. 56006 - Medellín - Colombia

**Radicado:** 1885-31-07-19

Prohibida la reproducción total o parcial, en cualquier medio o para cualquier propósito, sin la autorización escrita de la Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.

# Contenido

|  |    |
|--|----|
| <b>Introducción</b> .....  | 7  |
| <b>Capítulo 1.</b> Aproximación teórica para el índice sintético del desarrollo sostenible .....                                       | 13 |
| 1.1 Sostenibilidad .....   | 13 |
| 1.2 Territorios socialmente responsables (TSR) .....   | 20 |
| 1.3 Gobernanza y gobernabilidad para la sostenibilidad.....  | 22 |
| <b>Capítulo 2.</b> Los territorios socialmente responsables como estrategias para responder a los desafíos territoriales actuales...25 |    |
| 2.1 Los territorios socialmente responsables (TSR) .....   | 25 |
| 2.2 Construir un TSR como respuesta a los desafíos del presente...34   |    |
| <b>Capítulo 3.</b> Gobernanza y gobernabilidad para la sostenibilidad.....   | 41 |
| 3.1 Gobernabilidad .....   | 41 |
| 3.2 Gobernanza .....   | 48 |
| 3.3 Gobernanza y territorios socialmente responsables .....  | 58 |
| <b>Capítulo 4.</b> Cálculo índice sintético de desarrollo sostenible para los municipios de Antioquia en el año 2016 .....             | 63 |
| 4.1 Materiales y metodología .....   | 63 |

|  |            |
|--|------------|
| <b>Capítulo 5. Aproximación a un modelo de gerencia de proyectos para un territorio socialmente responsable.....</b> | <b>83</b>  |
| 5.1 La guía PMBOK y los TSR .....  | 83         |
| 5.2 ¿Cómo se administra un municipio? .....  | 85         |
| 5.3 Modelos de gestión bajo la guía PMBOK.....   | 89         |
| 5.4 Modelo de gerencia de proyectos para la gestión de un MSR.....   | 92         |
| <b>6. Conclusiones .....</b>   | <b>105</b> |
| <b>7. Referencias bibliográficas .....</b>   | <b>109</b> |

# Introducción

Atrás quedaron los tiempos en los que se pensaba que una organización aislada o un público privado o social, de manera independiente, fueran capaces de vencer las condiciones adversas que impedían que los pobladores de sus territorios pudieran vivir dignamente. Hoy se sabe que nadie, de manera solitaria, posibilita las condiciones para que las personas, en cualquier lugar del mundo, puedan tener un buen vivir y convivir. Muchas de las acciones que, en el pasado, emprendían organizaciones en solitario con el afán de responder a una situación adversa —bien fuera ambiental, social o económica—, arrojaban pobres resultados porque se realizaron para obedecer a un solo punto de vista o con muy pocos recursos, pero, paradójicamente, en su propio entorno se encontraban otras organizaciones con las que se podría haber hecho alguna alianza, en pos de solucionar la adversidad que había que vencer.

El mundo está cambiando, la sociedad global se encuentra en constante transformación, tanto en cambios generacionales como tecnológicos, que se suceden a grandes velocidades. Lo anterior ha interpelado a las prácticas empresariales. Según Sachs (2014a): “Todos compartimos el entusiasmo por la nueva era de la información, pero también, los temores de los desequilibrios ambientales a escala global” (p.1); estas transformaciones, por ejemplo, vienen relacionadas con los cambios climáticos actuales. El mismo Sachs (2014b) anota que: “Ante nosotros se abren nuevas oportunidades y

también nuevos riesgos. Todo ello lleva a sugerir que hemos entrado en la Era del Desarrollo Sostenible” (p. 1).

Las consecuencias ambientales, económicas y sociales del continuo agotamiento de los recursos naturales han demandado que las personas, empresas y gobiernos cambien la forma de gestionar su relación con el medio ambiente. El equilibrio, a largo plazo, del desarrollo sostenible (económico, social y ambiental) es un reto imperante para todas las empresas y economías del mundo (Loteró, 2018).

La sostenibilidad es un concepto que cada día toma más fuerza dentro de las agendas políticas de todos los países. Los líderes mundiales trabajan en proyectos de *desarrollo sostenible* orientados hacia el logro de los nuevos objetivos globales. De acuerdo con Sachs (2014c):

El término “sostenible” se ha venido aplicando desde hace largo tiempo a los ecosistemas. Los gestores pesqueros, por ejemplo, usan, desde hace tiempo, el concepto de “máxima producción sostenible”, para referirse a la máxima captura pesquera anual compatible con el mantenimiento de una población piscícola estable (p. 21).

La sociedad global está cada vez más interconectada; los cambios que se están originando suceden a mayor velocidad y la sostenibilidad demanda el equilibrio de lo económico, ambiental y social. “Es una manera de describir nuestras aspiraciones compartidas de una vida digna, que combina el desarrollo económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental” (Sachs, 2014d, p. 15).

De la anterior reflexión nace la idea de este libro, el cual sugiere el estudio de la estrategia de territorios socialmente responsables (TSR), como una alternativa para alcanzar la sostenibilidad y el equilibrio entre el desarrollo económico, social y ambiental, a partir de una gobernanza que promueva el diálogo entre los actores del territorio (Gobierno, empresariado, tercer sector y ciudadanía), para conseguir una mejor calidad de vida para los habitantes. Se toma como objeto de estudio el departamento de Antioquia (Colombia),

que cuenta con una extensión de 63 612 km<sup>2</sup>, de acuerdo con los reportes del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), en el año 2007. Este departamento está ubicado en la zona noroccidental del territorio colombiano, se divide en 125 municipios, agrupados en nueve subregiones (Bajo Cauca, Magdalena Medio, Nordeste, Norte, Occidente, Oriente, Suroeste, Urabá y Valle de Aburrá) (Anuario Estadístico de Antioquia, 2016), con una población total de 6 613 118 habitantes (MinTic, 2017) y su capital es Medellín (segunda ciudad más importante del país).

Por su parte, gran parte de la economía del departamento de Antioquia es extractativa y depredadora de recursos naturales. De acuerdo con Sachs (2014e), los rápidos cambios generados en el territorio, debido a los cambios climáticos y a la acción del hombre, amenazan los medios de subsistencia de muchas personas, así como se acrecientan las desigualdades

Uno de los referentes para este texto fue el documento *Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, liderado por la Organización de las Naciones Unidas, ONU, que declara que la institucionalidad global se debe trabajar por medio de cinco grandes objetivos: 1) *las personas*, logrando el fin de la pobreza, el hambre y velar para que todo ser humano pueda desarrollar su potencialidad con dignidad e igualdad; 2) *el planeta*, protegiéndolo de toda degradación, mediante la producción y el consumo sostenibles, la gestión responsable de los recursos y la eliminación del cambio climático; 3) *la prosperidad*, entendiendo que todos los seres humanos puedan vivir en medio de un progreso económico incluyente y un desarrollo social y tecnológico, en armonía con la naturaleza; 4) *la paz*, haciendo realidad sociedades pacíficas, justas e inclusivas, libres del temor y la violencia, debido a que el desarrollo sostenible no será posible sin la paz y viceversa; 5) *las alianzas*, que se inspiran en la solidaridad entre los países, las partes interesadas y las personas, para la movilización de los recursos y medios, y así hacer posible el desarrollo sostenible en el ámbito global.

Los indicadores y metas de los 17 *Objetivos del desarrollo sostenible* (ODS) (Agenda 2030) permiten evaluar el equilibrio entre lo económico, social y ambiental, de cada uno de los 125 municipios del departamento de Antioquia. De esta manera, los ODS se articulan con el análisis de los

territorios socialmente responsables (TSR), los cuales, “serán posibles en la medida en que las gerencias responsables de todas las organizaciones, la cooperación internacional para el desarrollo, las políticas públicas y la participación ciudadana y comunitaria se alineen mediante alianzas reales” (Molina, 2016f). Desde este referente, se plantean cuatro grandes fuerzas del desarrollo: 1) las gerencias responsables que se orientan por los criterios de la sostenibilidad; 2) las políticas públicas; 3) la cooperación internacional para el desarrollo; y 4) la participación ciudadana y comunitaria que se articula mediante alianzas y desde una visión compartida de territorio, para hacer posible el bienestar de las personas, un planeta sano, la prosperidad general y la paz, en su sentido más integral.

En este sentido, este texto apela a la necesidad de articular los territorios socialmente responsables –TSR- y la gobernanza. En Colombia, cada vez es más necesario consolidar TSR para la gestión de las organizaciones, tanto públicas como privadas, sociales o mixtas. Este nuevo enfoque implica un compromiso voluntario de incorporar valores éticos en la toma de decisiones y una nueva forma de relacionarse con los grupos de interés (*stakeholders*), que no es otra que, mediante la *gobernanza*, entendida como eje transversal y articulador de las dimensiones económicas, sociales y ambientales establecidas en la *Agenda 2030*, también conocida como *Objetivos del desarrollo sostenible* –ODS-.

A partir de los anteriores conceptos surge el objetivo central que se trabaja en la investigación:

Determinar un índice sintético de desarrollo sostenible para los 125 municipios de Antioquia, correlacionando las variables de los *Objetivos del desarrollo sostenible*, territorios socialmente responsables y gobernanza, para llegar a proponer un modelo de gerencia, que permita a los municipios monitorear los alcances en términos de sostenibilidad económica, social y ambiental.

Para resolverlo, se tuvieron en cuenta las siguientes variables de investigación: desarrollo sostenible, *Objetivos del desarrollo sostenible*, territorios socialmente responsables y gobernanza. Los anteriores conceptos se arti-

culan con el componente práctico, el cual se realiza a través del análisis de componentes principales (PCA) y el análisis espacial del IDS: dependencia espacial del IDS e interacción entre municipios.

La estructura del libro se compone de cinco capítulos: el primero corresponde a los conceptos teóricos de los autores y corrientes teóricas que los soportan; en el segundo se describen las condiciones iniciales que se requieren para conformar un TSR; en el tercero se tematiza el concepto de gobernanza y gobernabilidad y su articulación con los TSR; en el cuarto se realiza el ejercicio de cómputo del índice sintético, el cual se desarrolla a través el análisis de componentes principales (PCA) y el análisis espacial del IDS: dependencia espacial del IDS; y en el quinto se propone un modelo de gerencia de proyectos para los municipios del departamento de Antioquia, a partir del *Project Management Institute* –PMI–, el cual permite proyectar, gestionar y medir la forma en que se interrelacionan las alianzas entre los particulares y el Estado en un territorio, y cómo se pueden potenciar bajo los criterios de una dimensión de sostenibilidad ambiental, económica y social, y, finalmente, se entregan las conclusiones y las referencias bibliográficas.

# Capítulo 1

## Aproximación teórica para el índice sintético del desarrollo sostenible

### 1.1 Sostenibilidad

El origen del concepto de *desarrollo sostenible* se remonta a la década del setenta, como lo expresa Mata (2009, p. 12): "el desarrollo sostenible se perfila como concepto, por primera vez, en el Club de Roma, en 1972, aludiendo al vínculo existente entre crecimiento económico global y escasez de recursos naturales". Sin embargo, para autores como Pierri (2005, p.6):

La introducción de la crisis ambiental en la arena política tuvo lugar a finales de los sesenta, principios de los setenta pasados. Fue impulsada por la producción de una serie de informes científicos y tuvo una instancia decisiva en la *Conferencia sobre el Medio Humano* de la ONU, realizada en Estocolmo (Suecia, 1972), en torno a la cual se plantearon diferentes formas de entender y asumir el problema por parte de los países desarrollados y los países en desarrollo.

Para dar respuesta a lo anterior, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) propuso la Comisión de Medioambiente y Desarrollo, conocida como Brundtland, la cual presentó a la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1987, un informe que se tituló *Nuestro futuro común*, en el que se acuñó oficialmente el término *desarrollo sostenible*. Este informe establece que el *desarrollo sostenible* responde a una política a seguir y se refiere a:

El concepto de necesidades, en particular, las necesidades esenciales de los pobres a las que se debería otorgar prioridad preponderante y la idea de limitaciones impuestas por el estado de la tecnología y la organización social entre la capacidad del medio ambiente, para satisfacer las necesidades presentes y futuras (Brundtland, 1987, p. 67).

A partir de este juicio, se profundiza sobre el surgimiento del concepto de *desarrollo sostenible*, como visión del futuro de la humanidad.

### 1.1.1 Surgimiento del concepto de desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible se plantea a partir de múltiples conceptos. Sin embargo, en este texto, se acoge a la siguiente definición, a partir de los postulados de Brundtland (1987): "satisfacer las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras, para satisfacer sus propias necesidades" (Brundtland, 1987, p. 24).

De otro lado, otra acepción se corresponde aquella que fue ampliamente adoptada en la Cumbre para la Tierra de Río, en 1992 y que señala que: "el desarrollo sostenible debe ejercerse de forma tal, que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras" (Sachs, 2014f, p. 22).

Bajo este concepto, y siguiendo a Negret (1995), el desarrollo sostenible implica establecer un "Nuevo orden de relaciones entre los seres humanos y la naturaleza, en el cual, la base fundamental debe ser los principios políticos, económicos, sociales y ecológicos, que garanticen un manejo sostenible de los recursos naturales y un desarrollo sostenible de la humanidad, caracterizado por una mejor calidad de vida presente y futura (p. 65).

En la cita anterior se hace esencial alcanzar simultáneamente objetivos económicos, ambientales y sociales (*World Commission on Environment Development* citado por Pérez, et al., 2010a, p. 36).

El concepto de *desarrollo sostenible* ha tenido en el mundo una aceptación preponderante. El término se ha redefinido, reescrito y teorizado de muchas formas, por lo que aún carece de un rigor sobre su sentido comúnmente aceptado (¿de qué se trata?) y aún sigue siendo una idea en construcción. Después de varias interpretaciones y reinterpretaciones se han tomado tres elementos fundamentales: lo ambiental, económico y social, y desde la definición de *desarrollo sostenible* propuesto por la (ONU), este concepto "ya dio el primer paso, logrando un apoyo político unánime para su escueta definición" (Pérez, et al., 2010b, p. 24).

### 1.1.2 Enfoques del desarrollo sostenible

Con el tiempo, la definición de *desarrollo sostenible* ha evolucionado hacia un enfoque más práctico, menos centrado en las necesidades intergeneracionales e implica un énfasis normativo. Siguiendo la fundamentación teórica de Sachs (2014g), el *desarrollo sostenible* sugiere un análisis holístico en el que la sociedad debe alcanzar los objetivos económicos, sociales y ambientales, y, además, es preciso un cuarto: buena gobernanza desde el sector público-estatal, para garantizar el cumplimiento de sus funciones básicas, donde las sociedades puedan prosperar y los distintos actores ayudar a las comunidades. Articulados con los anteriores postulados, se plantean los *Objetivos del desarrollo sostenible* (ODS), que promueven un crecimiento económico, socialmente inclusivo y ambientalmente sostenible.

Desde el planteamiento teórico, la sostenibilidad se considera como un sistema, con enfoque holístico, el cual debe tener un equilibrio desde lo ambiental, económico y social, y asumiendo la gobernanza como eje transversal.

El *desarrollo sostenible* ha evolucionado desde un concepto centrado en las necesidades intergeneracionales hacia un enfoque más práctico y holístico, y a partir de los *Objetivos del desarrollo sostenible* (ODS, y mediante el esquema de alianzas, se trabaje en aras de un bienestar para las personas, un planeta óptimo para toda forma de vida, una paz en su sentido más integral y así hacer posible la prosperidad en todas sus manifestaciones.



El punto más conocido de la *Agenda* son los 17 *Objetivos del desarrollo sostenible*, los cuales se basan en una alianza mundial que hace hincapié en la responsabilidad de los países en desarrollo de poner orden en sus propios asuntos, así como en la de los países desarrollados, de apoyar esos esfuerzos (CEPAL, 2018) y continuar fortaleciendo las condiciones, que hacen posible que el desarrollo sostenible siga siendo una realidad permanente.

La *Agenda* planteó, además, cuatro grandes tareas: involucrar a todos los actores locales, nacionales y globales en el ejercicio de su cumplimiento; poner en el centro de la discusión el desarrollo sostenible; lograr una economía transformada, que posibilite un trabajo decente e incluyente; y consolidar alianzas entre los sectores gubernamentales, sociales y empresariales, para lograr el bienestar general (CEPAL, 2018, p. 117).





### 1.1.3 Agenda 2030 - Objetivos del desarrollo sostenible (ODS)

La *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible* presenta una visión ambiciosa e integra sus dimensiones económicas, sociales y ambientales. Los indicadores y metas de los *Objetivos del desarrollo sostenible* (ODS) permiten evaluar el equilibrio, de cada uno de los 125 municipios del departamento de Antioquia, que, articulados con los TSR y la gobernanza, nos brindan la información necesaria para analizar las alianzas, y así alcanzar esta nueva visión del desarrollo.


Los ODS son una herramienta de planificación y seguimiento para los países; en este caso, para los municipios que se seleccionaron en el ámbito local. Gracias a su visión, a largo plazo, constituyen un apoyo para que cada ente local y regional, puedan orientar su senda hacia un desarrollo sostenido, inclusivo y en armonía con el medio ambiente. Por consiguiente, los ODS propuestos fueron los siguientes (Cuadro No. 1):

Cuadro 1. *Objetivos del desarrollo sostenible (ODS).*

|   |   |   |
|---|---|---|
| 1 |    | La pobreza va más allá de la falta de ingresos y recursos para garantizar unos medios de vida sostenibles. Entre sus manifestaciones se incluyen el hambre y la malnutrición; el acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos; la discriminación y la exclusión sociales; y la falta de participación en la adopción de decisiones. El crecimiento económico debe ser inclusivo con el fin de crear empleos sostenibles y promover la igualdad. |
| 2 |    | Si se hace bien, la agricultura, la silvicultura y las piscifactorías pueden suministrarnos comida nutritiva para todos y generar ingresos decentes, mientras se apoya el desarrollo de las gentes del campo y la protección del medio ambiente.  |
| 3 |    | Para lograr el desarrollo sostenible es fundamental garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos a cualquier edad. Se han obtenido grandes progresos en relación con el aumento de la esperanza de vida y la reducción de algunas de las causas de muerte más comunes relacionadas con la mortalidad infantil y materna.  |
| 4 |  | La consecución de una educación de calidad es la base para mejorar la vida de las personas y el desarrollo sostenible.  |
| 5 |  | La igualdad entre los géneros no es solo un derecho humano fundamental, sino la base necesaria para conseguir un mundo pacífico, próspero y sostenible.   |
| 6 |  | El agua libre de impurezas y accesible para todos es parte esencial del mundo en que queremos vivir. Hay suficiente agua dulce en el planeta para lograr este sueño.  |
| 7 |  | La energía es central para casi todos los grandes desafíos y oportunidades a los que hace frente el mundo actualmente. Ya sea para los empleos, la seguridad, el cambio climático, la producción de alimentos o para aumentar los ingresos, el acceso a la energía para todos es esencial.  |

|    |   |  |
|----|---|--|
| 8  |    | La continua falta de oportunidades de trabajo decente, la insuficiente inversión y el bajo consumo producen una erosión del contrato social básico subyacente en las sociedades democráticas: el derecho de todos a compartir el progreso. La creación de empleos de calidad seguirá constituyendo un gran desafío para casi todas las economías más allá de 2015.   |
| 9  |    | Las inversiones en infraestructura (transporte, riego, energía y tecnología de la información y las comunicaciones) son fundamentales para lograr el desarrollo sostenible y empoderar a las comunidades en numerosos países. Desde hace tiempo se reconoce que, para conseguir un incremento de la productividad y de los ingresos y mejoras en los resultados sanitarios y educativos, se necesitan inversiones en infraestructura. El ritmo de crecimiento y urbanización también está generando la necesidad de contar con nuevas inversiones en infraestructuras sostenibles que permitirán a las ciudades ser más resistentes al cambio climático e impulsar el crecimiento económico y la estabilidad social. |
| 10 |  | La comunidad internacional ha logrado grandes avances sacando a las personas de la pobreza. Las naciones más vulnerables —los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo— continúan avanzando en el ámbito de la reducción de la pobreza. Sin embargo, siguen existiendo desigualdades y grandes disparidades en el acceso a los servicios sanitarios y educativos y a otros bienes productivos.  |
| 11 |  | Las ciudades son hervideros de ideas, comercio, cultura, ciencia, productividad, desarrollo social y mucho más. En el mejor de los casos, las ciudades han permitido a las personas progresar social y económicamente. Ahora bien, son muchos los problemas que existen para mantener ciudades de manera que se sigan creando empleos y prosperidad sin ejercer presión sobre la tierra y los recursos. Los problemas comunes de las ciudades son la congestión, la falta de fondos para prestar servicios básicos, la escasez de vivienda adecuada y el deterioro de la infraestructura.  |

|    |   |   |
|----|---|---|
| 12 |    | El consumo y la producción sostenibles consisten en fomentar el uso eficiente de los recursos y la eficiencia energética, infraestructuras sostenibles y facilitar el acceso a los servicios básicos, empleos ecológicos y decentes, y una mejor calidad de vida para todos. Su aplicación ayuda a lograr los planes generales de desarrollo, reducir los futuros costos económicos, ambientales y sociales, aumentar la competitividad económica y reducir la pobreza.   |
| 13 |    | Las personas viven en su propia piel las consecuencias del cambio climático, que incluyen cambios en los patrones climáticos, el aumento del nivel del mar y los fenómenos meteorológicos más extremos. Las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por las actividades humanas hacen que esta amenaza aumente. De hecho, las emisiones nunca habían sido tan altas. Si no actuamos, la temperatura media de la superficie del mundo podría aumentar unos 3 grados centígrados este siglo y en algunas zonas del planeta podría ser todavía peor. Las personas más pobres y vulnerables serán los más perjudicados. |
| 14 |   | Los océanos del mundo —su temperatura, química, corrientes y vida— mueven sistemas mundiales que hacen que la Tierra sea habitable para la humanidad.   |
| 15 |  | La deforestación y la desertificación —provocadas por las actividades humanas y el cambio climático— suponen grandes retos para el desarrollo sostenible y han afectado a las vidas y los medios de vida de millones de personas en la lucha contra la pobreza. Se están poniendo en marcha medidas destinadas a la gestión forestal y la lucha contra la desertificación.  |

|    |   |  |
|----|---|--|
| 16 |  | Se centra en la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, la provisión de acceso a la justicia para todos y la construcción de instituciones responsables y eficaces a todos los niveles.  |
| 17 |  | Para que una agenda de desarrollo sostenible sea eficaz se necesitan alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Estas alianzas inclusivas se construyen sobre la base de principios y valores, una visión compartida y objetivos comunes que otorgan prioridad a las personas y al planeta, y son necesarias en los contextos mundial, regional, nacional y local. |

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la CEPAL (2018).

Dentro de la investigación, se analizaron los ODS mencionados, articulados con las metas establecidas y los indicadores globales planteados. Dicha información se contrastó con los indicadores tomados del *Anuario estadístico de Antioquia*, periodo 2016, lo que permitió la construcción de un *índice sintético de desarrollo sostenible desde la economía y la gerencia para los municipios del departamento de Antioquia*, para el año 2016, a partir de la relación entre gobernanza, gobernabilidad y los TSR. Esto conllevó a analizar los procesos de convergencia, para lograr el diseño de un modelo de gerencia de proyectos, que adopte criterios de gobernabilidad y gobernanza.

## 1.2 Territorios socialmente responsables (TSR)

En sintonía con el *desarrollo sostenible* y la *Agenda 2030* (ODS) se puede afirmar, que un territorio es sostenible cuando en él se armonizan tres dimensiones que se refuerzan entre sí: la económica, social y ambiental:

Las organizaciones, desde la responsabilidad social que se enfoca hacia la sostenibilidad, están llamadas a desencadenar desde su gobernanza, impactos positivos en estas tres dimensiones, lo que podrán hacer solo si realizan una gerencia que se fundamente en claros principios éticos, siendo uno de ellos la responsabilidad con las generaciones presentes y futuras (Molina, 2016h).

El concepto de TSR aún se encuentra en proceso de construcción, por lo que diversas definiciones pueden nutrir la conceptualización del mismo, y para contribuir a este trabajo, la definición que aporta el Comité Económico y Social Europeo (2007) define lo siguiente:

Como aquel territorio en el que las gerencias responsables de todas las organizaciones, la cooperación internacional para el desarrollo, las políticas públicas y la participación ciudadana y comunitaria se alinean mediante alianzas reales construidas en un clima permanente y renovado de confianza, transparencia y generación de conocimiento, para hacer posibles las condiciones del desarrollo humano y sostenible de los pobladores que lo habitan (Molina, 2015, p. 6).

Como lo reseña el *Diario responsable* (2014, p. 5) citado por (Molina, 2015), la Red Europea de Ciudades para la Economía Social ha jalonado una definición de TSR, que hoy se constituye en un referente del tema:

Un territorio socialmente responsable es aquel cuyos gobernantes conjugan el equilibrio entre los aspectos económicos, sociales ambientales... del modo de vida local, buscando conseguir una mejor calidad de vida para los habitantes locales y otros agentes implicados, a través de un enfoque de gobernanza participativa.

Para efectos de este texto se toma como referente el equilibrio (económico, social y ambiental) y el eje transversal, la gobernanza, que, articulados con la siguiente definición de TSR, sirvieron como guía para el estudio realizado: "Un territorio puede definirse como socialmente responsable, si consigue integrar en sus decisiones económicas consideraciones sociales y medioambientales; compartir un modelo de valores y un método participativo en los procesos de toma de decisiones" (p. 3).

Desde esta perspectiva, se analizan los 125 municipios del departamento de Antioquia que, articulándolos con los TSR y la gobernanza, permitieron determinar los propósitos de la investigación y, en particular, determinar el estado del desarrollo sostenible en la zona de estudio.

## 1.3 Gobernanza y gobernabilidad para la sostenibilidad

### 1.3.1. La gobernanza y el DS

En el contexto de una sociedad internacional que abogue por las apuestas de una gobernanza mundial, son distintas las asociaciones, alianzas, corporaciones y empresas que se han manifestado a favor de esta alternativa. Precisamente, la Alianza para un Mundo Responsable, Plural y Solidario, en sus *Cuadernos de propuestas*, establece diez principios de la gobernanza en el siglo XXI. Dichos principios son:

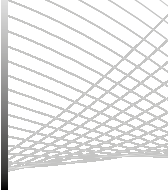
- Se basa en un enfoque territorial y en el principio de subsidiariedad activa.
- Las comunidades plurales se constituyen desde un nivel de vecindario hasta un nivel planetario.
- Pone la economía en su lugar y delimita lo que se refiere o no al mercado.
- Se basa en una ética universal de responsabilidad.
- Define el ciclo de elaboración, de puesta en aplicación y de control de las políticas públicas.
- Organiza las cooperaciones y las sinergias entre los protagonistas.
- Es el arte de concebir dispositivos coherentes con los objetivos perseguidos.
- Domina los flujos de intercambios entre las sociedades, y entre ellas y la biosfera.
- Permite controlar la duración y proyectarse en el tiempo.
- Crea las condiciones de un ejercicio no solamente legal, sino también, legítimo del poder, asegura la estabilidad a corto plazo y prepara la evolución a largo plazo (Alianza para un Mundo Responsable, Plural y Solidario, 2018).

Entre tanto, el *Pacto Global de Naciones Unidas* (2018), una de las corporaciones ciudadanas de voluntarios más grande del mundo, también propone diez acciones puntuales, a saber:

- Apoyar y respetar los derechos humanos fundamentales.
- Asegurarse de no vulnerar los derechos humanos.

- Respetar la libertad de afiliación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.
- Apoyar la eliminación de toda forma de trabajo forzoso o realizado bajo coacción.
- Apoyar la erradicación del trabajo infantil.
- Apoyar la abolición de las prácticas de discriminación en empleo y la ocupación.
- Mantener un enfoque preventivo que favorezca el medio ambiente.
- Fomentar las iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental.
- Favorecer el desarrollo y la difusión de las tecnologías respetuosas con el medio ambiente.
- Trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluidas, la extorsión y el soborno.

Para efectos de este texto se tomaron las acciones propuestas por el *Pacto Global de Naciones Unidas*, las cuales marcaron el derrotero para configurar la articulación de los ODS, el TSR y la gobernanza, como marco para el análisis de los 125 municipios del departamento de Antioquia-Colombia.



# Capítulo 2

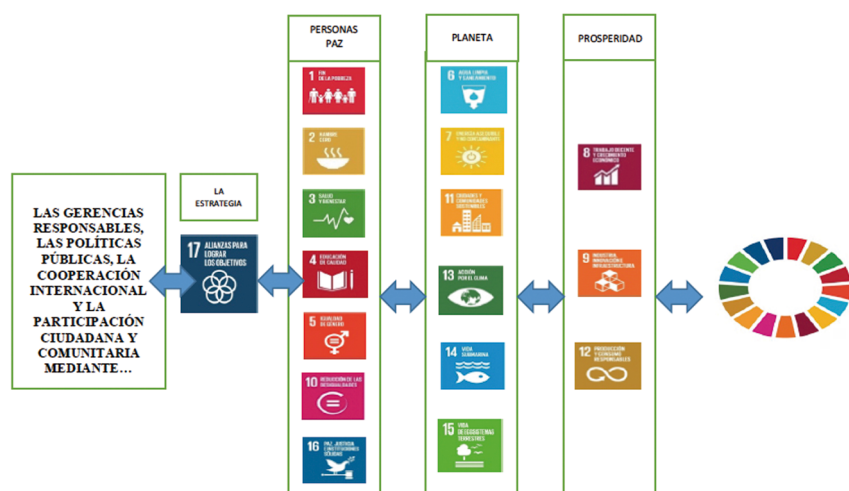
## Los territorios socialmente responsables como estrategias para responder a los desafíos territoriales actuales

### 2.1 Los territorios socialmente responsables (TSR)

En este apartado, y en sintonía con la *Agenda 2030 de desarrollo*, se argumenta que un TSR es aquel en el que las cuatro grandes fuerzas del desarrollo —las gerencias responsables que se orientan por los criterios de la sostenibilidad, las políticas públicas, la cooperación internacional para el desarrollo y la participación ciudadana y comunitaria—, mediante alianzas y desde una visión compartida de territorio, se articulan para hacer posible el bienestar de las personas, un planeta sano, la prosperidad general y la paz en su sentido más integral. Graficando lo anterior, quedaría de la siguiente manera:



Figura 1. Territorios socialmente responsables y fuerzas del desarrollo.



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la CEPAL, 2018.

### 2.1.1 Las cuatro fuerzas que conforman un TSR

Las cuatro fuerzas permitieron en la investigación articular un TSR desde su gobernanza, bajo la construcción de alianzas, a saber:

- 1) Las gerencias responsables que se orientan por los principios de la sostenibilidad:** Las organizaciones contribuyen a la construcción de un TSR, si desde su gobernanza y bajo el esquema de alianzas con las restantes fuerzas del desarrollo, propenden por el bienestar de las personas, por un planeta sano; la paz en su sentido integral y la prosperidad general.

Las gerencias, sin importar el tamaño o naturaleza de la organización en la que se realicen, deben estar dirigidas a lograr los resultados organizacionales claves, pero en sintonía con los impactos positivos que hoy implica el cumplimiento de las dimensiones sociales, económicas y ambientales.

Hay un paradigma anclado en concepciones ya superadas de la gerencia, desde donde se establecía que las organizaciones debían tener algunas

acciones en lo que denominaban como responsabilidad social y relacionadas con ellas, algún presupuesto financiero para tal fin. Hoy, por el contrario, se argumenta que la totalidad de las acciones y del presupuesto de una organización deben estar orientados de acuerdo con los lineamientos de la sostenibilidad. Explicando lo anterior, se debe dar el paso y entender que la ecuación no es de igualdad,  $A=B$ , en la que el primer término es la gerencia; y el segundo, el enfoque de sostenibilidad, sino que, por el contrario, es de identidad,  $A=A$ , en la que ambas A son gerencia y sostenibilidad.

Desde el *Global Reporting Initiative*—GRI— (1997), el Pacto Global liderado por las Naciones Unidas (1999), la ISO 26000 y otros referentes de sostenibilidad se hace un llamado a las organizaciones, para que:

*Gestionen responsablemente sus finanzas para asegurar su propia sostenibilidad organizacional*, puesto que cuando una organización desaparece del tejido organizacional, será una menos que pague impuestos, genere empleo o contrate proveedores del nivel local.

*Que desencadenen impactos positivos* en la dimensión social (derechos humanos, responsabilidad sobre productos y servicios, prácticas laborales y relacionamiento con la comunidad), en la ambiental (materiales, energía, agua, residuos, transporte, biodiversidad, embalajes, emisiones y vertimientos) y económica (contratación de empleados y directivos del nivel local, compra a proveedores del territorio, pensar las consecuencias que tiene para la organización el calentamiento global, entre otras).

*Involucren participativamente a sus grupos de interés (stakeholders):* empleados, clientes, usuarios o consumidores, competencia, Gobierno, comunidad, familias de los empleados, entre otros, en las decisiones estratégicas que diseñan e implementan.

*Desde el principio de la transparencia informen equilibradamente sus impactos positivos y negativos.* Frente a los primeros, que los maximicen y frente a los segundos, que asuman el compromiso de remediarlos.

*Desde el trabajo en red* trasciendan sus fronteras y salgan al tejido organizacional a comunicar sus buenas prácticas, con la intención de que estas sean replicadas en otras organizaciones y sectores.

*Organizaciones que realicen las anteriores acciones como parte de su identidad contribuyen a la viabilidad territorial* —componente esencial de una visión compartida de territorio—. Ellas no se pueden encerrar en una burbuja de cristal a esperar que los actores gubernamentales y sociales den respuesta a los desafíos a los por los que hay que responder, para asegurar las tres dimensiones de la sostenibilidad. Desde la gerencia que realizan cotidianamente, están llamadas a ocupar un papel destacado en esta tarea.

**2. La cooperación internacional:** La cooperación internacional hay que leerla desde los contextos históricos. Ocampo (2015) anota que:

(...) en las dos últimas décadas, el sistema de cooperación para el desarrollo ha estado sometido a diversos cambios, que han afectado la doctrina de la ayuda, el espectro de actores implicados y el rango de instrumentos puestos en juego. Pero si bien el sistema ha cambiado, la realidad internacional lo ha hecho de forma más rápida e intensa. El mundo se ha vuelto más heterogéneo, complejo y multipolar, con nuevos poderes provenientes del mundo en desarrollo, llamados a tener un rol más prominente en el escenario internacional. Un mundo que, acaso, se encamine a tener menos pobreza absoluta, pero en el que la pobreza relativa se resiste decrecer, y en el que las desigualdades inter e intranacionales se perciben como más desafiantes; un mundo en el que los resultados de desarrollo van a estar más conectados con la adecuada provisión de bienes públicos globales y regionales, en particular, de aquellos relacionados con la sostenibilidad ambiental; y un mundo en el que la responsabilidad y la voz deberán estar mejor distribuidas a escala global. Estos cambios afectarán al sistema de cooperación para el desarrollo, en modos difíciles de anticipar (p. 164).

Con base en el anterior escenario, la cooperación internacional que busque ser reconocida como legítima, esto es, que sea realmente “para el

desarrollo”, será aquella que se articule con los planes de desarrollo local y regional, que se han diseñado desde la visión colectiva de territorio que han construido, de manera participativa, sus pobladores y, por lo tanto, que la cooperación no se convierta en un plan de desarrollo alternativo, al que democráticamente eligieron los ciudadanos.

Producto de las conclusiones de la Cumbre de Copenhague, Carrino (2009) resalta el tipo de desarrollo al que se deben dirigir los esfuerzos de la cooperación internacional, para que realmente sea responsable:

(...) debe involucrar activamente a toda la población y no solo a una parte de ella y debe superar las discriminaciones y las formas de exclusión social existentes. Se debe realizar, en particular, a través de la colaboración entre estructuras estatales, el sector privado y las asociaciones no lucrativas, propiciando la participación de las personas de mayores dificultades. Se debe desarrollar en un ambiente favorable, es decir, en sociedades que promuevan el respeto por los derechos humanos y la legalidad, armonizando los intereses de los individuos con los de la colectividad. Debe incluir todos los aspectos de la vida social, es decir, las políticas y los programas económicos, financieros, educativos, sanitarios, culturales, científicos, tecnológicos, solidarios y de protección social. Por último, debe perseguir el saneamiento de los desequilibrios existentes y combatir las causas y los fenómenos de la exclusión, la pobreza y la desocupación (p. 135).

**3. La responsabilidad y el liderazgo de los gobiernos: gestión responsable y políticas públicas pertinentes, diseñadas, implementadas y evaluadas participativamente:** Una gobernanza adecuada les permitirá a los gobiernos liderar la conformación de un TSR de dos formas; primero, realizando una gerencia que tenga un enfoque de sostenibilidad de cara a sus grupos de interés, lo que motivará a que otras organizaciones también lo realicen. Queda poco presentable que las organizaciones públicas no provean un empleo con calidad a quienes laboran en ellas; dispongan de una política de respeto para con sus proveedores; se comprometan seriamente con el propósito de evitar

la corrupción en todas sus formas; implementen políticas tendientes a conformar organizaciones familiarmente responsables y capaces de conciliar vida familiar y trabajo, en sus empleados; muestren un comportamiento respetuoso frente a lo ambiental, entre otras tantas acciones. Segundo, diseñando, implementando y evaluando participativamente políticas públicas que contribuyan a generar el marco de oportunidades, que les permitirá a los ciudadanos disfrutar de las libertades y ejercer las capacidades; propiciar el empoderamiento de los pobladores y las organizaciones en las que estos se agrupan, para que lideren sus propios procesos económicos, sociales y ambientales; y cuidar las condiciones del desarrollo logrado, porque lo alcanzado, si no se cuida, puede desaparecer.

Desafíos actuales como el cambio climático, la inequidad y el terrorismo exigen estados emprendedores (Mazzucato, 2014), que formulen e implementen políticas públicas innovadoras que involucren las voces de todas las organizaciones y ciudadanos, para que, realmente, contribuyan a que estas dificultades se minimicen y desaparezcan. A manera de ejemplo: en el caso del calentamiento global, el liderazgo gubernamental es esencial para su reducción y eliminación:

Lo que sí sabemos es que todos —la ciudadanía, las redes, las empresas, las instituciones regionales, las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos—, tendrán que desempeñar su papel... No tenemos tiempo para más aplazamientos, evasiones y políticas equivocadas. Hemos de movilizar de inmediato a la sociedad, para lograr una transición rápida hacia un futuro bajo en carbono. Cuanto más tardemos en afrontar la crisis climática y todo lo que esta presagia, mayor tendrá que ser, necesariamente, la intervención del Gobierno en la economía y en la sociedad, y más problemático será su resultado final (Orr, 2014, p. 25).

Desde la responsabilidad, los gobiernos deben dejar de actuar pensando solamente en resultados inmediatos, para satisfacer indicadores de gestión o de inversión, sin importar si generan o no los impactos significativos que se requieren para asegurar la prosperidad general. Están llamados a gober-

nar para y desde la sostenibilidad, mediante políticas públicas pertinentes, que hayan sido diseñadas, implementadas y evaluadas participativamente y que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los pobladores, el empoderamiento comunitario, el respeto por los derechos humanos, la calidad ambiental y la inclusión social.

Es un lugar común afirmar que los gobiernos no están cumpliendo con las expectativas que los ciudadanos depositan en ellos, para solucionar las necesidades presentes en las agendas comunitarias. En consecuencia, se hace un llamado desde los sectores privados, sociales y ciudadanos, para que implementen una gobernanza que les permita ejercer sus funciones constitucionales, como asegurar la prosperidad y la paz de sus habitantes mediante:

(...) un reforzamiento de la capacidad de gestión autónoma del sistema a través de instrumentos de diseño estratégico, técnicas gerenciales para la gestión pública y sistemas de control y evaluación adecuados al tipo de tareas de prestación, a las que debe atender el estado de bienestar (Porras, 2014, p. 679).

**4. La responsabilidad de los ciudadanos:** Los ciudadanos contribuyen a la construcción de un TSR, si desde sus comportamientos cotidianos propenden por el bienestar de las personas, por un planeta sano, la paz en su sentido integral y la prosperidad general.

Una propuesta de TSR no se puede construir con pobladores apáticos frente a sus deberes ciudadanos y comunitarios. Será posible en la medida en que conozcan y reivindiquen sus derechos, cumplan sus deberes a plenitud y, finalmente, sean formadores de los otros con el ejemplo, haciendo efectivamente lo primero y lo segundo. Es fundamental que desde una actitud propositiva depongan la actitud de quedarse solo en la crítica y resentimiento por las problemáticas presentes en el territorio, frente a lo que fue o pudo ser y no fue, y desde el escepticismo de que no sale propuesta alguna. Por el contrario, es necesario contar con ciudadanos empoderados que comprendan su papel en el proceso de construir escenarios de desarrollo para el presente y el futuro de sus comunidades y territorio.



La formación en las capacidades que hace posible ciudadanos participativos y propositivos será una realidad, si se enlazan los distintos espacios formadores: los hogares, la escuela en general, los medios de comunicación y el espacio público. En sintonía con esto, cada integrante debe sentirse interpelado para que asuma las preguntas que Camps y Giner (2014) plantean como necesarias, para que cada uno comprenda el deber de convivir con los otros de forma no violenta y justa.

Los ciudadanos pueden cuidar el desarrollo sostenible participando en cada elección política y de manera comunitaria, perteneciendo libre y activamente a diversos grupos que pueden ser artísticos, religiosos, cívicos, ecológicos, políticos. Esta última participación es estratégica para los propios ciudadanos y para el conjunto de la sociedad, porque en la medida en que pertenezcan a diversos grupos, difícilmente, se les podrán vulnerar sus derechos fundamentales, puesto que sus compañeros de afiliación denunciarán el derecho que fue violado, en consecuencia, mientras a más grupos pertenezcan, más apoyo recibirán.

La gobernanza era un concepto propio de la gerencia pública, pero, gracias al posicionamiento del concepto de sostenibilidad, ha emigrado a los sectores privados y sociales. En otras palabras, la gobernanza es aplicable a todo tipo de organizaciones. En palabras de Sachs (2014h).

La gobernanza tiene que ver con las reglas de comportamiento, principalmente, en relación con las organizaciones. No se limita al campo de la política y el Gobierno, sino que es aplicable también a las organizaciones importantes que desempeñan un papel destacado en el desarrollo sostenible, incluidas las empresas privadas. La buena gobernanza incluye, tanto al sector público como el privado y, en especial, a las grandes corporaciones multinacionales del sector privado (p. 584).

Para este mismo autor, la buena gobernanza de las organizaciones debe estar alineada por cuatro grandes principios: 1) Que respondan por sus actos (responsabilidad); 2) Que comuniquen sus acciones y comportamientos (transparencia); 3) Que involucren a sus partes interesadas en la toma de decisiones (participación); y 4) Que asuman el coste de los daños que causen.

## 2.1.2 TSR y las alianzas

Las alianzas generadoras de valor son más que un mero apalancamiento de recursos para adelantar planes, programas y proyectos, en cualquiera de las dimensiones de la sostenibilidad. Ellas están llamadas a reunir las siguientes características:

- *Las organizaciones que intervengan en ellas deben poner en comunicación sus marcos estratégicos.* Una alianza arrojará pocos impactos positivos, si una organización declara en su misión que trabajará por el empoderamiento y la (s) otra(s) por el asistencialismo.
- *Es necesario que acuerden referentes teóricos y conceptuales, y metodologías comunes,* por ejemplo, si la alianza es para promover condiciones para el desarrollo sostenible, estas deben impactar con el mismo sentido este concepto. Para un grupo de organizaciones podría significar generar el marco de oportunidades, para que los pobladores puedan ejercer sus capacidades y disfrutar de sus libertades, mientras que, para otras, que esos mismos pobladores tengan satisfechas sus necesidades, pero no ir más allá de este propósito.
- *Deben aflorar aprendizajes valiosos que le pueden servir a los propios actores de la misma y a otros que están iniciando o consolidando procesos que tengan por objetivo conformar un TSR.* Una iniciativa está llamada a ser un laboratorio de nuevos conocimientos.
- *Establecer las corresponsabilidades frente a resultados o impactos no deseados.* La metodología de la acción sin daño es de una gran utilidad, debido a que ella puede mostrar aquellos impactos no deseados que se podrían provocar desde un determinado proyecto. Es hacer realidad aquella expresión de que “el bien hay que hacerlo bien”.
- *La innovación social debe estar presente,* debido a que una alianza podría arrojar pobres resultados e impactos, cuando se pretenden alcanzar objetivos ambiciosos por caminos tradicionales, que en el pasado funcionaron poco o que, simplemente, no funcionaron.

- Finalmente, gestionarlas debe implicar su fortalecimiento dentro de un clima de confianza y transparencia, con miras a establecer unas alianzas nuevas y renovadas.

Para una óptima gestión de las alianzas se cuenta hoy con medios que, utilizados con creatividad, podrían lograr transformaciones significativas en los territorios: las tecnologías de la información y la comunicación —TIC—, las redes de pobladores, las iniciativas comunitarias, los bancos de buenas prácticas existentes, desde los cuales se pueden extraer aprendizajes valiosos, entre otros tantos y variados recursos.

## 2.2 Construir un TSR como respuesta a los desafíos del presente

¿Cuáles son esos desafíos a los que debe responder la humanidad y que demandan la articulación de las cuatro fuerzas del desarrollo bajo un escenario de TSR? Cada vez crece más la bibliografía en la que diversos autores provenientes de múltiples disciplinas aportan su propia lista de los desafíos a los que debe responder la sociedad global, si desea seguir habitando el planeta Tierra de forma idónea. Pero para efectos de la investigación, se asumirán los 17 ODS como los grandes desafíos a los que se debe dar respuesta desde esquemas colaborativos entre todos los sectores.

Esos 169 desafíos no se presentan en un vacío histórico, por el contrario, es necesario contextualizarlos en el mundo actual, caracterizado por unas dinámicas que da cuenta Khanna (2017). Según este autor, en la actualidad, se presentan dos grandes fuerzas dinamizadoras; en primer lugar, la conectividad como el nuevo paradigma de la organización global; y, en segundo lugar, la descentralización como una exigencia de colectivos que reclaman mayor autonomía para tomar sus propias decisiones desde sus territorios.

En primer lugar, la conectividad ha reemplazado la división como el nuevo paradigma de la organización global. Las visualizaciones de nuestra infraestructura funcional nos dicen más sobre el funcionamiento del mundo, que los mapas políticos definidos por fronteras. El auténtico mapa del mundo no solo debería incluir estados, sino también, megaciudades,

carreteras y autopistas, vías férreas, oleoductos y gasoductos, cables de internet y otros símbolos de nuestra emergente civilización global en red. En segundo lugar, la descentralización es la fuerza política más poderosa de nuestra era: por todas partes, los imperios se están descomponiendo y se está disipando la autoridad de las capitales centrales hacia las provincias y ciudades, que buscan su autonomía en sus asuntos financieros y diplomáticos. Pero la descentralización tiene una importante contrapartida: la agregación. Cuanto menores se vuelven nuestras unidades políticas, más han de fusionarse en mancomunidades regionales de recursos compartidos para sobrevivir (p. 14).

La conectividad, según Khanna, se facilita gracias al transporte, las comunicaciones y las infraestructuras energéticas que interconectan a todo el mundo. El autor señala que si hasta hace unos años la gran consigna era la de “la geografía es el destino” —representada por países de fronteras rígidas que, en lugar de unir, separaban—, la actual es: ¡la conectividad es el destino! Lo anterior no sorprende, debido a que en el momento histórico actual se vive la que se ha denominado como la Cuarta Revolución Industrial, en la que la conectividad entre las personas, entre estas y los objetos, y entre estos últimos es permanente y tiende a fortalecerse cada vez más.

Hoy no son pensables territorios aislados, unos al margen de los otros, encerrados por fronteras rígidas e impenetrables. Por el contrario, cada territorio debe comprender su profunda interrelación, comunicación y conectividad con los otros. De lo anterior, se desprende un segundo aprendizaje que no se puede perder de vista. Molano y Méndez (2018, p. 73) anotan que:

La construcción de ciudad debe hacerse de forma conjunta, basándose en la interconexión de los actores del territorio, ya sean entidades públicas, privadas u organizaciones de la sociedad civil. Pero también, en un sentido más amplio, debe incluirse no solo a la ciudad, sino a sus comunidades vecinas, a los municipios aledaños, cuya cotidianidad es afectada (positiva y negativamente) por su cercanía a la gran ciudad, ya sea en términos de flujos de personas (con fines laborales y educativos, por ejemplo) o de bienes y servicios (requeridos por la ciudad y proveído por las zonas circundantes), o por la presión que la ciudad ejerce sobre los recursos naturales y el ambiente.

Desde una perspectiva sistémica, lo que suceda en uno, tendrá implicaciones en los demás, en consecuencia, cuidar el propio territorio es cuidar a los circundantes. Refiriéndose a la cercanía de las ciudades con sus territorios vecinos.

### 2.2.1 Desafíos territoriales desde una concepción de TSR

¿Qué condiciones se requieren para responder a los desafíos anteriores desde una concepción de TSR? Si bien la respuesta a esta pregunta es de una alta complejidad, es posible señalar cuatro, desde las que se puede llamar a la articulación pública, privada, social y ciudadana: una visión compartida de territorio, una gobernanza facilitadora de alianzas, datos confiables y financiación.

**Una visión compartida de territorio:** Las siguientes preguntas orientan la construcción de una visión compartida, desde la que se convoque a la institucionalidad pública, privada y social a trabajar, bajo el esquema de alianzas para hacerla realidad: ¿Qué significa el territorio para sus pobladores (el sentido)? ¿Qué características debe tener el territorio, para que sus pobladores puedan vivir dignamente (¿el territorio deseado? ¿Qué clase de pobladores se desea para el territorio? ¿Qué relaciones sociales son deseables? ¿Qué estilos de vida se deben defender (las capacidades)?<sup>1</sup>.

**El sentido del concepto de territorio:** Con respecto a la primera pregunta, es necesario volver sobre al sentido de este concepto, debido a que de tanto utilizarlo, se corre el peligro de que haya terminado por convertirse en un *cliché* o en un lugar común en los discursos públicos, privados y sociales. Hoy día, es casi imposible no encontrarlo en las intervenciones de los funcionarios que, de manera automática, llaman a “defender el territorio”, “amar el territorio”, “apropiarse del territorio”, entre otras tantas expresiones. Es necesario dotarlo de un sentido renovado y que efectivamente lleve a la acción. Un primer paso es trascender el significado tradicional que ha tenido y que se ha desprendido del concepto latino *territorium*, desde el que se

<sup>1</sup> Estas últimas preguntas las planteó Robert Park y las retomó David Harvey dentro de sus análisis sobre el concepto de “Derecho a la ciudad”.

entendía como el “espacio político-administrativo identificado por límites o fronteras, dominado y gestionado por una entidad que tiene su legitimidad de ese mismo control, bien sea, un Estado nacional o un ente territorial de nivel local, como los municipios” (Beuf, 2017a, p. 5). Si bien es cierto que esta definición todavía tiene legitimidad, es necesario trascenderla y empezar a entender los territorios como procesos sociales, económicos, ambientes dinámicos, complejos e históricos.

El territorio es más que la tierra que uno posee: en términos escalares (generalmente, el territorio es más grande que el predio, lo que se puede discutir, por ejemplo, en el caso de territorios colectivos de ciertas comunidades), pero también, desde lo social y político, todo territorio, incluso, en el caso de las territorialidades individuales, es un espacio compartido colectivamente. El territorio involucra dimensiones simbólicas e *identitarias*, a veces, afectivas y existenciales (el territorio es de donde soy). Se define por prácticas y representaciones espaciales, individuales o colectivas, y según la definición de territorio que uno acoja, por técnicas específicas de gestión (Beuf, 2017b, p. 5).

**Un territorio en armonía:** Con respecto a la segunda pregunta, y de acuerdo con los lineamientos de la sostenibilidad, la respuesta no es muy difícil de enunciar en términos generales: el territorio deseado es aquel en el que se presenta el equilibrio entre lo social, económico y ambiental, que permita que sus pobladores puedan contar con un buen vivir y convivir.

**Pobladores, libertades y capacidades:** Una utopía de los tiempos actuales es la de asegurar que los pobladores de cualquier territorio puedan disfrutar de las libertades o derechos, en el sentido de Sen (2006), que caracterizan a una sociedad decente y que, además, estén formados en las capacidades, en la línea de Nussbaum (2012), lo que les permitirá un buen vivir y convivir, así como desarrollar los cuidados necesarios: el autocuidado, el cuidado de los otros, de las cosas, del territorio y del planeta; y de poder hacer realidad una concepción de buena vida, que incluya la valoración de su intimidad, pero también, el encuentro con los demás.

Conjugando los anteriores elementos, se puede dar el paso y afirmar que una visión compartida de territorio explicita los derechos (libertades) que deben tener asegurados sus pobladores; los deberes que se esperan de ellos (capacidades); las actividades económicas, industriales y comerciales que se podrán desarrollar en él; los *Objetivos del desarrollo sostenible* que se priorizarán y que merecerán la atención de las organizaciones y ciudadanos; la forma cómo se rescatarán, cuidarán y divulgarán los distintos patrimonios culturales y ambientales; y los conceptos de paz y desarrollo que orientarán el trabajo de las instituciones que propenden por su consecución, entre otros elementos.

Una visión compartida tendrá legitimidad en la medida en que todos sus pobladores —ciudadanos, empresarios, gobernantes, jóvenes, hombres y mujeres— participen democráticamente en su construcción y en cada uno de los espacios comunitarios en los que se delibere sobre ella. Una visión que se imponga por alguno de los actores no tendrá la fuerza para generar las sinergias y, mucho menos, para consolidar alianzas que incentiven pasar de los *egosistemas* a los ecosistemas colaborativos.

Las visiones de territorio no son estáticas y eternas. Por el contrario, están llamadas a ser revisadas de acuerdo con las tendencias económicas, sociales y ambientales que van surgiendo y que no pueden ser ignoradas, o por las sensibilidades que van jalonando los jóvenes. A manera de ejemplo, en las visiones actuales es necesario y legítimo reconocer el poder del empoderamiento femenino, para desencadenar las condiciones que hacen posible el desarrollo sostenible, o las manifestaciones artísticas, en las que los más jóvenes se ven reflejados y que reivindican en sus espacios de participación y expresión.

**Gobernanza facilitadora de alianzas:** La generación de alianzas responsables, transparentes, participativas y no generadoras de daños, con otras organizaciones, con el propósito de lograr impactos positivos para consolidar un TSR, en el que sus pobladores puedan vivir dignamente, es uno de los rasgos distintivos de una buena gobernanza.

**Datos de calidad (confiables):** Contar con datos de calidad —denominados como el nuevo combustible de la época actual— es una condición necesaria para consolidar un TSR. Sin datos seguros no se tendrá claro en dónde se tendrá que impactar, para asegurar que los pobladores cuenten con las condiciones para vivir una vida digna en sintonía con la naturaleza.

Cualquier organización puede proporcionar datos valiosos que le sean útiles a todos los actores, en la tarea de consolidar un territorio en el que sea posible el bienestar, la paz, la prosperidad y un planeta que pueda albergar toda forma de vida. Contar con datos de calidad es un paso importante, pero es apenas una parte del proceso: estos deben ser convertidos en información (*open information*) y luego en conocimiento, lo que les permitirá tomar decisiones oportunas.

Para que lo anterior sea posible, se debe emprender, en los territorios, una acción estratégica para consolidar comunidades dateras integradas por expertos —pueden ser los mismos funcionarios de las organizaciones asentadas en ellos—, que monitoreen con qué datos se cuentan y cuáles están faltando, para que asuman el compromiso de generar un ecosistema de datos, que permita la toma de decisiones eficientes y eficaces.

Infortunadamente, los datos que producen los ciudadanos en el mundo han sido privatizados por unos cuantos para su propio beneficio económico. La tarea que le espera a la institucionalidad global es que estos insumos sean para garantizar el bienestar de las personas. En palabras de (Tapscott, 2016):

Nosotros generamos montones de datos valiosos, pero son otros los que los tienen y los que hacen inmensas fortunas —quizá las más grandes de la historia—, mientras que la mayoría de nosotros apenas recibimos beneficios o composición. Y lo peor de todo es que los poderes centrales usan nuestros datos para crear imágenes exactas de nosotros, que pueden emplear para vendernos cosas o espiarnos.

**Financiación:** Sin financiación no será posible un TSR en sintonía con los lineamientos de la sostenibilidad. ¿Quiénes asumirán esta inversión? De

acuerdo con lo que se ha argumentado, la respuesta es obvia: las cuatro fuerzas del desarrollo en un proceso permanente de articulación.

Un punto diferencial entre las anteriores metas del Milenio y los ODS — fundamento de este artículo— es que en la formulación de estos últimos se abordó la discusión de su financiación desde un inicio, por lo que se establecieron varias cumbres, siendo una de ellas la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Adís Ababa, del 13 al 16 de julio de 2015. Una de las conclusiones, según Sotillo (2015, p. 85), es que la financiación para lograr los objetivos propuestos por la *Agenda* puede provenir de diversas fuentes:

(...) recursos nacionales públicos; actividad financiera y comercial, privada, nacional e internacional (incluyendo, por ejemplo, las donaciones filantrópicas); cooperación internacional para el desarrollo; el comercio internacional como catalizador del desarrollo; la deuda y la sostenibilidad de la deuda; tratamiento de cuestiones sistémicas, haciendo hincapié en la importancia de seguir mejorando la gobernanza económica mundial y reforzar la función rectora de las Naciones Unidas en el fomento del desarrollo; ciencia, tecnología, innovación y creación de capacidad (con la propuesta de crear un banco de tecnología y un mecanismo de creación de capacidad en materia de ciencia, tecnología e innovación, a favor de los países menos adelantados).

## Capítulo 3

# Gobernanza y gobernabilidad para la sostenibilidad

### 3.1 Gobernabilidad

Con algunas excepciones, el uso del vocablo *gobernabilidad* suele asimilarse con el de *gobernanza*. Sin embargo, y sin ningún temor académico, se puede afirmar que si bien las definiciones se confunden, estos son conceptos interrelacionados y complementarios, pero es necesario diferenciarlos.

Si bien el discurso de la administración pública es reciente y tiene sus antecedentes en el *New public management*<sup>2</sup>, el uso del concepto de *gobernabilidad* es relativamente joven y corresponde a los años 90 y, especialmente, a su segunda mitad. Esta evolución puede sintetizarse así: entre los 50 y los 70 se aplicó a la reforma administrativa, entendida desde una racionalidad instrumental y una supuesta neutralidad política; y durante los 80 se introdujo la perspectiva de las políticas públicas y se teorizó el paso de la administración a la gerencia o *management* público, manteniéndose la lógica anterior. Las políticas sintetizadas en el llamado *Consenso de*

<sup>2</sup> Teoría que nació en Nueva Zelanda y que se identifica con algunos de los postulados del neoliberalismo, en el sentido de afirmar que el Estado debe jugar un papel mínimo con relación al mercado y que corresponde a la administración de lo público hacer cambios y ajustes a su estructura y entregar aquellos asuntos que son ineficientes al manejo de actores privados, bajo la premisa de que estos son más eficientes.

Washington<sup>3</sup> y los programas de reformas integrales del sector público que las acompañaron (*public sector management reform*) respondieron a esta misma lógica. En este contexto, por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo —PNUD— creó el MDD, *Management Development Division*, que solo en los 90 se convirtió en el MDGD, *Management Development and Governance Division*. Sin embargo, el propio PNUD manejó el concepto de *gobernabilidad* (*governability*) como sinónimo de *gobernanza* (*governance*) y quedó incorporada al lenguaje de la comunidad de actores que trabajaban el concepto de desarrollo.

Precisamente, una de las acepciones de *governance* se refería a “la forma en que el poder o la autoridad política, administrativa o social es ejercida en el manejo de los recursos o asuntos que interesan al desarrollo” (PNUD, 1997; Banco Mundial, 1995). La *governance* se confundía así, en gran parte, con el *public sector management* y la cooperación al desarrollo con una operación de asistencia técnica facilitadora de nuevas y mejoras *racionalidades instrumentales*. Se trataba de mejorar la eficacia y eficiencia de las organizaciones gubernamentales en la formulación y gestión de políticas públicas.

En el desarrollo y construcción del término —y si bien el PNUD se inclina más por un asunto de semejanzas, mas no de diferencias—, este mismo organismo señala que:

El desafío de la globalización no es detener la expansión de los mercados globales, sino encontrar las reglas y las instituciones de una *governance* mejor —local, regional, nacional y global—, para preservar las ventajas de los mercados y la competencia global, pero también, para proveer los recursos comunitarios y medioambientales suficientes para asegurar que la globalización trabaje para la gente y no solo para los beneficios (PNUD, citado por el Banco Mundial, 1997a, p. 2).

<sup>3</sup> El Consenso de Washington estableció una serie de fórmulas o recetas, las cuales fueron aplicadas, indistintamente, en la década de los 90, lo que dio inicio a una corriente neoliberal, que aún hoy impera entre nosotros. Entre las fórmulas o recetas se encontraban el ajuste fiscal, la privatización de entes públicos y las reformas laborales y tributarias que debían aplicar los países.

En este contexto, para el PNUD *governance* significa hoy “el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas” ((PNUD, citado por el Banco Mundial, 1997b, p. 8).

Para el concepto de *gobernabilidad*, y dadas las reformas ancladas en el programa del neoliberalismo, aparece el Informe de la Trilateral de 1975<sup>4</sup>, citado por Monedero (2012a):

El concepto de gobernabilidad nació vinculado a una operación ideológica en el contexto de la guerra Fría: la Trilateral, impulsada en 1973 por David Rockefeller, Presidente del Chase Manhattan Bank, siguiendo una idea de Zbignev Brzezinski. La Trilateral fue el primer antecedente de Gobierno mundial, en el que participaban las principales empresas y gobiernos occidentales (Estados Unidos, Japón y la entonces Comunidad Económica Europea), para dar respuesta a lo que iba a ser el capitalismo sin fronteras; esa nueva fase del sistema capitalista, que hoy conocemos como globalización, con la que se pretendía superar el colapso del keynesianismo. Fue una ofensiva política frente a las demandas sociales de democracia política y social, que se querían conjurar creando una nueva alianza de clase cuando fuera posible (un centro político) y cuando no funcionase esa vía, con fuertes medidas punitivas que podían llegar hasta el golpe de Estado militar, como ocurrió en todos los continentes y, en especial, en América Latina (Garcés, 1996). El modelo neoliberal expresa su programa de máximos políticos en el Informe a la Trilateral de 1975 (p. 295).

Aquí se reconoce que:

Si Maquiavelo le quita al príncipe su halo de divinidad y lo torna política, poder puro (y, por tanto, relación y lucha por el mismo), la reflexión sobre la gobernabilidad volvió a *esencializar* el poder, proponiendo como idea

<sup>4</sup> La Trilateral corresponde a la lógica de establecer una especie de gobierno mundial por parte de Japón, Estados Unidos y la entonces Comunidad Económica Europea (hoy, Unión Europea).



central que el pueblo tiene que situarse de manera subordinada a las necesidades de reproducción de un orden social, que no por tener diferencias fundamentales —por ejemplo, diferencias de clase— merece, ni mucho menos, ser derribado (p. 291).

De otro lado, y citando a Prats (2001a), la *gobernabilidad*, en relación con los problemas del desarrollo, supera los problemas específicos de la acción del Gobierno (por ejemplo, las relaciones del ejecutivo con los demás poderes del Estado) y se proyecta ampliamente como una capacidad social, y atributo colectivo de toda la sociedad, para dotarse de un sistema de Gobierno que empuje los objetivos del desarrollo humano.

Un sistema social es gobernable, entonces, cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal, que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales o informales —que pueden registrar diversos niveles de institucionalización—, dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias. Sin embargo, no todos los sistemas sociales gobernables funcionan sobre la base de la democracia.

El propio Prats (2001b) señala que: “La gobernabilidad democrática se dará solo cuando la toma de decisiones de autoridad y la resolución de conflictos entre los actores estratégicos se produzca conforme a un sistema de reglas y fórmulas, que podamos calificar como democracia” (p. 104).

Entre tanto, el concepto de *gobernabilidad* que utiliza el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo —PNUD— deja ver la importancia de estas capacidades en el fortalecimiento y consolidación de la democracia:

Una sociedad con más capacidades puestas y activas en los actores sociales es una sociedad más democrática. Por ejemplo: desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática, la legitimidad de las instituciones y de su sistema legal, con efectividad y transparencia en su operación, es condición para garantizar arreglos democráticos (PNUD, citado por el Banco Mundial, 1997c, p. 4).

Sin embargo, y tal como se concibe el direccionamiento del actuar del Gobierno en el marco de la *gobernabilidad*, esta “suele aludir a la posibilidad o precisión de que fueran obedientes a quien gobierna” (Monedero, 2012b, p. 298). Todo lo anterior, valida lo expresado sobre el concepto de *gobernabilidad* por Antonio Camou, cuando señala que:

(...) a pesar de esta creciente centralidad de los problemas de gobernabilidad, los perfiles del debate político y académico siguen siendo todavía borrosos, y es habitual que Gobierno y oposición, o que analistas políticos con diferentes simpatías ideológicas, hagan un uso discrecional del término. No en vano, un dedicado estudioso de esta temática ha reconocido que: “Marcado por implicaciones pesimistas (crisis de gobernabilidad) y, a menudo, conservadoras, el término se presta para múltiples interpretaciones (Camou, 2001a, p. 10).

Por tal razón, “No es tarea fácil extraer de la literatura especializada, vasta, pero poco sistematizada; amplia, pero, a menudo, confusa, hipótesis claramente planteadas” (Camou, 2001b, p. 10). No obstante, el propio Camou (2001c) define la *gobernabilidad* en los siguientes términos: “Estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político, para responderlas de manera legítima y eficaz” (p. 10). Entre tanto, Prats (2003a) señala que:

(...) desde el reconocimiento de que la gobernabilidad ha sido entendida de diferentes formas, por diferentes escuelas, en diferentes momentos de tiempo (...), lo que se debe es: sistematizar el disperso entendimiento imperante hasta la fecha y el establecimiento de unos mínimos comunes denominadores, que ayuden a aclarar qué se puede entender por gobernabilidad (p. 239).

Para dicha sistematización, este autor aporta las siguientes referencias que permiten su contextualización:

(...) es posible distinguir cuatro grandes raíces que forjan el concepto de gobernabilidad, a saber: (1) los trabajos encargados por la Comisión Trilateral desde los 70; (2) la aplicación del concepto al entendimiento de

los procesos de transición a la democracia; (3) su uso por los organismos internacionales; y (4) su utilización en la explicación de la construcción europea (Prats, 2003b, p. 240).

Dentro de este maremágnum de interpretaciones del concepto, Aguilar (2010a) es quien da luces a su entendimiento. Plantea que la *governabilidad* denota la posibilidad o probabilidad de que el Gobierno gobierne a su sociedad, mientras su opuesto, *ingovernabilidad*, significa la posibilidad o probabilidad de que el Gobierno deje de gobernar a su sociedad, es decir, que no la gobierne. Aguilar (2010b) reconoce las cualidades previas del gobernante al acceder al poder político y las que se dan durante su gobierno. Entre ellas se pueden identificar las siguientes: la legitimidad política del cargo o de la actuación del Gobierno y la reputación social, referidas a la autoridad moral e intelectual (respetabilidad, veracidad e integridad)<sup>5</sup>, lo que se manifiesta en la confianza o desconfianza, aprecio o menosprecio, que se da de la sociedad y en la política misma.

Precisa Aguilar (2010c) que el enfoque que mira el tema de la *governabilidad* desde lo social no es de preocupación de los estudiosos del comportamiento del fenómeno, predominando la mirada desde el lado del Gobierno, en tanto que identifica la causalidad de la “governabilidad o ingovernabilidad a la capacidad o incapacidad del Gobierno de dirigir a su sociedad, indicando el tipo de (in)capacidades que aseguran o debilitan el proceso directivo” (p. 24). Así mismo, plantea que:

El enfoque de la *governabilidad* es estrictamente gubernamental; se refiere a condiciones y comportamientos del Gobierno. La premisa de su planteamiento es la afirmación de que la sociedad posea o no en el nivel requerido de las capacidades de auto-organización, autogobierno, autorregulación y autoproducción, afirmación que corresponde al supuesto

<sup>5</sup> El tema de la reputación política ha entrado en crisis. Hoy, con pocas excepciones, es poco probable encontrar políticos que representen los intereses de los colectivos que dicen representar y sus conductos y comportamiento rayan con acciones cercanas a la violación de las normas morales y la ética. Asistimos a una especie de crisis planetaria de la política y de políticos incapaces de ejercer su papel en la toma de decisiones públicas, en favor del bien común.

arraigado de que la sociedad es considerada solo problema, una realidad que es en sí misma ingovernable, intrínsecamente propensa al desorden, a la inseguridad y al conflicto, por lo que para que la sociedad pueda ser y existir debe reorganizarse en forma de Estado (estructurarse con base en leyes y poderes generales) y ser gobernada por un agente externo a ella, dotado con los poderes, capacidades y recursos, para estar en aptitud de pacificarla, ordenarla y coordinarla (p. 25).

Todas las iniciativas orientadas al fortalecimiento del Gobierno para alcanzar mejores niveles de *governabilidad* han estado enmarcadas dentro de este enfoque, en tanto que es claro y preciso que:

Un Gobierno capaz es suficiente para la conducción de la sociedad. Por consiguiente, la dotación o redotación de capacidades al Gobierno democrático es la condición necesaria y suficiente para que pueda gobernar. En gran medida, lo que se ha llamado en estos años “reforma del Estado” se ha desarrollado desde una perspectiva gubernamental y consiste en otorgar capacidades a los poderes públicos de un Gobierno democrático con problemas, siendo sus componentes la reforma institucional, la reforma fiscal, la reforma administrativa, la reforma judicial y policial (Aguilar, 2010d, p. 26).

Aguilar enuncia las críticas que ha tenido el enfoque de *governabilidad*. Una está relacionada con las capacidades del Gobierno: estas no son acciones, sino probabilidades o potencialidades. La acción de Gobierno logra que la capacidad sea real y efectiva, en tanto que la acción actualiza a aquella, es decir, la valida con resultados reales derivados de las decisiones ejecutadas. Por ello, como lo plantea Aguilar (2010e):

En los hechos, el Gobierno decide y practica acciones que explotan a cabalidad las potencialidades legales, fiscales, informativas, políticas, gerenciales que posee, por lo que acredita que posee la capacidad de atender problemas y enfrentar desafíos públicos, pero también, se observan decisiones y prácticas que las desaprovechan o subutilizan, con el resultado de agravar problemas y no transformar las condiciones sociales indeseadas (p. 27).



La otra crítica, según Aguilar, que se plantea a este enfoque por los estudiosos de la *gobernabilidad*, es el énfasis en lo *gubernamentalista*, en tanto que esta considera que el Gobierno es suficiente para dirigir a la sociedad, manteniendo el supuesto de que la sociedad es incapaz de gobernarse y que es necesaria su subordinación al Gobierno, para alcanzar unas mejores condiciones en el desarrollo social.

En el enfoque de gobernabilidad no cambia el modo ni el patrón tradicional de dirigir a la sociedad, que sigue siendo pensado y justificado como gubernamentalmente estructurado y dominante, y que da por hecho, que la sociedad económica y civil puede ser solo objeto y destinatario del Gobierno y de la administración pública, pero de ningún modo, sujeto (Aguilar, 2010f, p. 28).

En definitiva, y esta es nuestra apuesta, la *gobernabilidad* debe entenderse como la capacidad de alinear a los diferentes actores, sean estos del sector público, privado o de la sociedad civil, en torno a los actos de poder que son de Gobierno o a través de alianzas. Este ejercicio es irrenunciable para los actores legítimos, los cuales llegan al poder mediante mecanismos legales, consagrados a partir de la participación democrática.

### 3.2 Gobernanza

El concepto de *gobernanza*, al igual que el de *gobernabilidad*, ha tenido diferentes versiones e interpretaciones. El término tiene, en efecto, un origen griego, *kubernân*, que se refiere al control de un buque o del carro, pero que Platón utilizó, de manera metafórica, para hablar de los hombres. En latín, *gubernare* tiene el mismo sentido que en griego. En francés de la baja Edad Media se convierte en sinónimo de gobierno, con un sentido explícitamente jerárquico. Toma el mismo sentido en inglés, español o portugués y luego cae en desuso.

Al final de los años ochenta, la *gobernanza* integró la caja de herramientas del Banco Mundial. Se utilizó, al principio, como una herramienta metodológica destinada a identificar los lugares de poder efectivos. Rápidamente, el Banco desarrolló una serie de criterios de calidad de la *gobernanza* (en

América Latina se tradujo por gobernabilidad) destinados a la evaluación de las normas y las prácticas de estados u organizaciones y que se aplicaría para guiar los objetivos de los programas del Banco o evaluar algunas solicitudes de financiación.

El Instituto del Banco Mundial (WBI) define la *gobernanza* como “el conjunto de las tradiciones e instituciones por las cuales el poder se ejerce en un país con el propósito de lograr el bien de todos”. Incluye, los métodos por los que los titulares de poder son elegidos, controlados y reemplazados.

Para el Banco Mundial, la *gobernanza* y la *gobernabilidad* se convirtieron más en una herramienta política de transformación de las sociedades, que en un enfoque analítico. Su uso toma una connotación normativa que se refiere a lo que “debería ser” y no a lo que “es”. Sin prejuizar del fundamento político de este enfoque, desde el punto de vista epistemológico, los criterios propuestos no son refutables *per se*, se inspiran en las prácticas políticas, en los principios filosóficos y en objetivos consustanciales de algunas sociedades específicas.

Entre tanto, en el prólogo del trabajo sobre *Gobernanza hoy*, Cerrillo (2005a) plantea que:

El uso del término gobernanza ha proliferado en ámbitos muy diversos y con diferentes connotaciones y significados. El hecho de que el concepto de gobernanza sea dinámico, y que, por ello, aún esté en formación, ha facilitado esta diversidad de connotaciones. Su uso tan generalizado, aplicado a diferentes ámbitos sectoriales y territoriales que van de la gobernanza global a la gobernanza local, pasando por la gobernanza europea y la gobernanza multinivel, ha introducido algunas dificultades a la hora de utilizar el término gobernanza. Estas dificultades se han visto agravadas por las definiciones de gobernanza de muy diverso tipo, que ha ido proponiendo la doctrina científica (p. 9).

Adicionalmente, aclara sobre aspectos que han conllevado confusión en la aplicación del concepto de *gobernanza*, tales como las traducciones y las aproximaciones conceptuales que se dan en ellas:

En este punto se debe poner de relieve un aspecto que ha añadido confusión durante largo tiempo a los análisis sobre la gobernanza, y se refiere a la traducción al castellano del término inglés *governance*. Las confusiones en la traducción han tenido diferentes orígenes. Por un lado, en la existencia de numerosas aproximaciones conceptuales al término gobernanza (*governance*) y su confusión, particularmente, con gobernabilidad (*governability*). Por otro lado, en la inexistencia, hasta 1992, de un criterio académico para traducir el término al castellano, lo que dio lugar a que tanto en las obras científicas como en los documentos de organizaciones públicas se tradujese *governance* como gobernanza, gobernabilidad, *governancia*, buen gobierno e, incluso, manteniendo el término inglés *governance* (Cerrillo, 2005b, p. 9).

Isaza (2012), en su trabajo sobre *El papel del Estado en esquemas de gobernanza*, se refiere a dicho concepto en los siguientes términos, citando a Mayntz, (2000): "La gobernanza es una palabra tomada del lenguaje del sector privado, un arcaísmo, tanto en inglés como en las lenguas romances" (Isaza, 2012a, p. 30). Así mismo, afirma que:

Se aplicó al sector público, desde finales de los años noventa, como una forma de referirse al proceso de gobernar o dirigir una sociedad. Se trata de un concepto que quiere reflejar el cambio en el papel del Estado, frente a la gestión de los asuntos considerados públicos por tradición. Este cambio es, en esencia, el reconocimiento de otros actores que desempeñan funciones que previamente eran exclusivas del Estado, así como la introducción de modos de toma de decisiones no jerárquicos en la esfera pública (por ejemplo, en red) (p. 31).

Precisa, además, que la *governanza* identifica los cambios del ámbito de lo público, con el fin de procurar un mejor gobierno público y, específicamente, acciones como las siguientes:

- 1) La introducción de actores privados en la provisión de servicios públicos;
- 2) la adopción por organizaciones de la sociedad civil de funciones que el Estado no puede cumplir, referentes, en particular, a la política social; 3) el

empoderamiento de autoridades locales que tienen una mayor autonomía frente al Estado central; y 4) el consecuente surgimiento de esquemas descentralizados y no jerárquicos de toma de decisiones entre el Estado y tales actores emergentes (Isaza, 2012b, p. 32).

En el mismo sentido, y dadas las reformas a la gestión de lo público de los años 90, fomentados por organismos multilaterales como el Banco Mundial, la *governanza* se presenta como una nueva forma de gestionar los asuntos públicos. Bajo esta mirada, la *governanza* es entendida como el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa, para gerenciar los asuntos de un territorio, mediante la promoción de relaciones interactivas entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil. Ello conlleva, de forma simultánea, a la institucionalización de conceptos como transparencia, rendición de cuentas, debido proceso, probidad y eficiencia.

En el modelo de la *governanza*, así entendido, se reintroduce el control político sobre la burocracia pública estatal, a través de canales institucionalizados de control legislativo y de agencias de control horizontal.

De acuerdo con Estapé-Triay (2003), el objetivo del modelo de *governanza* al que se está aludiendo con relación a la gestión de lo público, se identifica con garantizar la toma correcta de decisiones en cada ámbito y en la satisfacción de las necesidades ciudadanas, mediante una asignación adecuada de bienes y servicios, a través de la aplicación de seis valores fundamentales:

- Orientación a las necesidades del ciudadano.
- Actuación y planificación con capacidad de anticipación y previsión a necesidades futuras.
- Rendición de cuentas a la sociedad y a sus representantes, y asunción de las consecuencias de la gestión.
- Incorporación de la capacidad de la sociedad civil, para mejorar la prestación de los servicios a la comunidad.
- Realización de las políticas públicas con asignación óptima de recursos, por servidores públicos comprometidos y cualificados.
- Prestación de servicios con vocación de mejoramiento continuo, para satisfacer realmente las expectativas de los ciudadanos.

De otro lado, y al decir de Santisco (2001), el concepto de *gobernanza* (*governance*) y su interrelación con las instituciones públicas estatales empezó a popularizarse, con anterioridad, de la mano de las agencias internacionales. En la década de los años 90, una publicación del Banco Mundial identificaba el desarrollo institucional con "el proceso de incrementar la habilidad de las instituciones, para hacer un uso efectivo de los recursos financieros y humanos disponibles". El campo del desarrollo institucional se identificaba con el de la gestión pública e, incluso, con el de la administración pública.

Otra acepción de la *gobernanza* establece que aquella está estrechamente relacionada con la institucionalización de los valores normativos, que pueden motivar y proveer cohesión a los miembros de una sociedad. Esto implica que es improbable que pueda emerger un Estado en ausencia de una sociedad civil consolidada. De acuerdo con lo anterior, la *gobernanza* tiene dos dimensiones: 1) una estructural, que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada, y 2) una dinámica o de proceso, que se refiere a las acciones que pueden afectar la dimensión estructural. Esto permite focalizar la *gobernanza* desde una perspectiva tanto analítica como normativa. Desde la analítica, *gobernanza* implica un marco conceptual, para captar los arreglos institucionales de la sociedad y la gestión de los mismos por los actores relevantes; desde la normativa, *gobernanza* compromete el liderazgo moral, para mejorar las estructuras institucionales existentes, en aras de mejorar la capacidad de solución de los problemas de acción colectiva (Prats, 2001c, p. 198).

Con estas acepciones, el concepto de *gobernanza* corresponde, básicamente, a una herramienta analítica y descriptiva. Pero en la medida en que la *gobernanza* se vea como una serie de acciones donde intervienen varios actores, se pasa de lo normativo a lo pragmático y a una acción, más que necesaria, para ejercer la toma de decisiones de poder, abriendo el abanico de este (el poder) y, sobre todo, a aquellos que deben intervenir en las decisiones que los afecte.

En este orden de ideas, para efectos de lograr un buen ejercicio del poder en *gobernanza*, cabe preguntarse:

- ¿Qué pauta de interacción resulta deseable para incentivar el desarrollo sostenible?
- ¿Qué actores deben jugar un rol en las reformas institucionales?
- ¿Cuáles son los actores que deben involucrarse en la toma de decisiones, por ejemplo, en asuntos relacionados con actos de Gobierno?<sup>6</sup>

En las sociedades contemporáneas, las necesidades y capacidades deben verse también como tales y, por tanto, como políticas y sociales, públicas y privadas, referentes al Estado y a la sociedad. La capacidad de gobernar de un sistema está claramente conectada con sus procesos de *gobernanza* y de gobierno. Sin un ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades no puede existir *gobernabilidad*. Pero este ajuste depende de las estructuras de la *gobernanza* (*governance*) y de los actores del Gobierno (*governing actors*). Las necesidades y las capacidades se construyen socialmente y el resultado final depende de la estructura institucional y de los actores mismos (Prats, 2001d, p. 196).

Strom y Müller (1999) entienden por *gobernanza* "los procesos de interacción entre actores estratégicos". Es necesario resaltar cómo, a través del institucionalismo, cobra más sentido la distinción entre *gobernabilidad* y *gobernanza*, en tanto la primera pasa a ser la capacidad conferida por la segunda. Se entiende por *gobernanza* la interacción entre actores estratégicos, causada por la arquitectura institucional, entonces, la *gobernabilidad* debe entenderse como la capacidad que dicha interacción proporciona al sistema sociopolítico para reforzarse a sí mismo, es decir, de transformar sus necesidades o preferencias en políticas efectivas.

<sup>6</sup> A propósito de abrir el abanico de poder y, entre ellos, a la sociedad civil, el tema resulta de actualidad, toda vez que los actores en el poder no son los más abiertos a los procesos democráticos que dicen defender. Un ejemplo concreto es el que ocurrió en Colombia con el tema del Páramo de San Turbán y el conflicto que se generó por la presencia de una multinacional dedicada a la explotación minera y con capital proveniente de Emiratos Árabes Unidos, y que suscitó una serie de debates entre el gobierno central de Colombia (gobierno de Juan Manuel Santos y que concluyó su mandato el 7 de agosto de 2018), las autoridades ambientales que protegen la vida los páramos en Colombia y la comunidad, dado que con la explotación minera se afectaba una fuente generadora de agua, que nutre a varios acueductos de la región. La *gobernanza* allí no fue, precisamente, una de las prácticas a las que recurrió el gobierno de turno.

En el documento *Gobernar en gobernanza* de Kooiman (2003), se establece que el buen ejercicio de gobierno, necesariamente, requiere marcos apropiados de *gobernanza*. Se destaca la cooperación basada en reglas claras, que permiten tener legitimidad y eficacia en las acciones colectivas y en la implementación de las políticas y proyectos públicos. "La gobernanza de las sociedades modernas es una combinación de todo tipo de actividades y estructuras, precisándose en modos y órdenes de gobierno" (Kooiman, 2003a, p. 57). Igualmente, plantea que:

El gobierno interactivo o sociopolítico será considerado como los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se deben llevar a cabo. (...) la gobernanza como una propuesta en expansión debe tener su base en el desarrollo social y es particularmente atribuible a las crecientes o cambiantes interdependencias sociales (p. 58).

Dichas tendencias determinan los cambios en las formas de gobierno, dado que son impactados por las interrelaciones presentadas entre los agentes privados y los públicos. Estas interacciones moldean nuevas formas de gobierno:

La ampliación de las cadenas de interacción provoca y requiere una multiplicación del número de partes que participan en ellas, del mismo modo, el número de interacciones entre estas partes también se multiplica. (...) generalmente, es más apropiado hablar de los cambios en los roles de gobierno, que de la disminución de estos roles como parte de estas tendencias de relaciones cambiantes (Kooiman, 2003b, p. 58).

En los últimos años se han desarrollado nuevas formas de organización en la sociedad civil, fortaleciendo las ONG y las organizaciones privadas con filosofías en asuntos colectivos, como la responsabilidad social y la protección ambiental.

Reconocer la *gobernanza* como un sistema de gobernar, se hace cada vez más necesario. Se impone la exigencia de interpretar cómo se generan las interacciones sociales y la incidencia de estas en los cambios y tendencias en el comportamiento de la sociedad, así como las formas de gobierno que de ellas emergen. Para comprender las interrelaciones es necesario entender la diversidad, complejidad y dinamismo que se dan con las tendencias en los cambios sociales. La *gobernanza* asumida como un complejo (*complexus*<sup>7</sup>) de interacciones entre los públicos de interés (*stakeholders*)<sup>8</sup> y el Gobierno, considerando que cada uno de ellos es poseedor de intereses y ejerce un poder que incide en su orientación, constituye una totalidad inalienable, donde tanto la *gobernabilidad* como la *gobernanza* se hacen complementarias, por lo que se debe reconocer la limitada capacidad de dirección del Gobierno, que se da en la *gobernabilidad*, pero, a su vez, la posibilidad de acometer sinergias y, por ende, interrelaciones entre Estado, sector privado y sociedad civil.

Para Aguilar (2010g), lo central en el concepto de *gobernanza* es que la forma de gobierno en gobernabilidad pierde relativos niveles de autonomía y soberanía, pero gana en eficiencia y eficacia, en el logro de la dirección de la sociedad. En sus términos:

El eje central del concepto teórico de la gobernanza es la pérdida relativa de autonomía, soberanía, centralidad y control de gobierno (términos usados en la literatura) sobre la dinámica económica y social contemporánea,

<sup>7</sup> *Complexus* significa lo que está tejido junto, en efecto, hay complejidad cuando son inseparables los elementos diferentes que constituyen un todo (como el económico, político, sociológico, psicológico, afectivo y mitológico), y que existe un tejido interdependiente, interactivo e interretroactivo entre el objeto de conocimiento y su contexto, las partes y el todo, el todo y las partes, y entre las mismas partes. Para mayor ilustración sobre este concepto, se sugiere ir a la obra de Edgar Morin, titulada: *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*.

<sup>8</sup> Los públicos de interés o *stakeholders*, en inglés, han tomado gran fuerza hoy en el lenguaje empresarial y en el sector público. Cada vez más, estos públicos o grupos de interés son determinantes para el quehacer de las organizaciones, sean estas públicas, privadas o mixtas, y del relacionamiento de estas últimas con dichos *stakeholders* dependerán conceptos como responsabilidad social y reputación corporativa.

de la cual se deriva su insuficiencia directiva y, en consecuencia, afirma o conjetura que la dirección social eficaz y valiosa implica un pluricentrismo directivo, una dirigencia colectiva interdependiente y asociada (p. 37).

De otro lado, López (2014a), al referirse a los conceptos de *governabilidad* y *governanza*, señala que estos han tenido diferentes interpretaciones. Plantea que, en su etapa inicial, el Gobierno, que es el ente a quien le corresponde ejercer los actos de poder estrechamente relacionados con alinear a los *stakeholders* en torno a las decisiones (es decir, *governabilidad*), se reconocía en la persona o grupo de personas elegidas para dirigir un país. Ellos poseían el poder y la autoridad para definir e implementar las políticas y son quienes cumplen con la función de imponer las reglas de conducta y tomar las decisiones, para mantener la fuerza del grupo. Indica, además, que “en las sociedades democráticas, el Gobierno coincide con el poder ejecutivo, legislativo y judicial; cada uno con competencias específicas y de contrapeso mutuo” (p. 80), y contrastando, indica que:

(...) La gobernanza cubre los aspectos administrativos y técnicos de la implementación de las políticas. Esta concepción y distinción entre gobierno y gobernanza, en concordancia con el modelo tradicional de gobierno, ha sido cuestionada, pues obedece más a una prescripción que a la realidad; en los hechos no hay tal distinción ni tal subordinación de la administración al Gobierno (p. 81).

En otras palabras, López (2014b) plantea un nuevo concepto de *governanza*, con una visión más amplia, donde establece que la *governanza* debe considerar al Gobierno y a los actores que se interesan o son afectados por las acciones que se tomen desde el Gobierno. Plantea que “la gobernanza es una forma de Gobierno participativo, en donde se da cabida a diversos sectores de la sociedad civil, no solo para opinar, sino para participar en la formulación de las políticas públicas” (p. 81).

En el ámbito de las definiciones existen diferentes énfasis y acepciones de *governanza*, donde esta emerge para establecer que el Gobierno deja de ser el principal y más importante actor en la formulación e implementación de políticas públicas (Pierre, 2000; Rhodes, 1997). La gobernanza es un proceso

continuado, en el que múltiples tipologías de gobernanza pueden coexistir (Jessop, 2003; Feindt, 2012; Bulkeley *et al.*, 2005; 2007).

Para efectos de este libro y de la investigación que sirvió de referente, nuestra definición de *governanza* se relaciona con el ejercicio de dar participación a los actores del sector público, privado y de la sociedad, en los asuntos que los afectan, y empoderarlos para que tomen las decisiones que correspondan a la solución de aquellos. Las decisiones no son de individuos, sino de grupos de personas, sistemas de organizaciones (públicas, privadas, mixtas, con o sin ánimo de lucro, voluntarias o del tercer sector) y de colectivos.

La *governanza* requiere, por lo tanto, de una clara división de responsabilidades entre los actores que participan. Para el gobierno mismo, por ejemplo, sobresalen dos: 1) el Gobierno que adopta las políticas, estrategias, presupuestos y planes, para lograr los propósitos de la entidad; y 2) el equipo de la administración, al que le incumbe la responsabilidad de dar efecto a las políticas, estrategias, presupuestos y planes aprobados por el órgano rector, mediante la ejecución de las actividades y operaciones de la entidad. Su función es reflexiva, en tanto que la de la administración es activa.

La *governanza* es un hecho social y no es ni buena ni mala *a priori*, sino que presenta características propias que se ajustan a cada sociedad. Por ello, es factible señalar que cada sociedad desarrolla sus modos de *governanza* y sus sistemas de toma de decisiones y de resolución de conflictos entre sus miembros, al tenor de sus normas e instituciones. Algunos autores, y entre ellos Kardos, 2012; Leal *et al.*, 2016; Meadowcroft, 2007 y 2009 y Sachs, 2016, señalan que una *buena gobernanza* se corresponde con aquella propia del *desarrollo sostenible*, pero, aunque sea posible en la teoría, es más un deseo poco factible en la práctica.

Estos últimos prefieren hablar de *governanza colaborativa*, entendida como aquella que implica compartir la autoridad y los recursos, para determinar la política pública en la sociedad (Cheema y Rondinelli, 2007) y se convierte en un tipo particular de discusión e implementación de dichas políticas (Gerlak *et al.*, 2013a). Esta tipología toma fuerza en la sociedad actual y se torna más pertinente para abordar los problemas del *desarrollo sostenible*, dado



que aquella se separa de la acción exclusiva del actor público-estatal (léase el Gobierno) y lo amplía al sector privado y a la sociedad. La *gobernanza colaborativa*, junto con el estado jerárquico y los mercados competitivos, necesariamente, coexisten en el mundo real y tienen grandes interdependencias (Kallis *et al.*, 2009).

Sin embargo, y tal como lo hemos señalado, la *gobernanza*, sea cual sea el calificativo que la acompañe, corresponde con la manera cómo tomamos decisiones, por fuera de los ámbitos organizacionales, de forma colectiva. Las organizaciones, sean estas públicas, privadas, mixtas o del tercer sector, requieren realizar alianzas y compartir recursos, para determinar las políticas públicas necesarias en el territorio y luego posibilitar la discusión e implementación de las mismas (Gerlak *et al.*, 2013b).

La *gobernanza* se correlaciona con los territorios socialmente responsables —TSR— (trabajados en el capítulo anterior) y con los problemas del *desarrollo sostenible*, que cuentan con tres dimensiones (económica, social y ambiental). Los problemas del desarrollo trascienden las posibilidades que las organizaciones, de forma aislada, pueden asumir para resolverlos. En el numeral siguiente, se abordará la *gobernanza* como factor crítico para consolidar los TSR, asunto que se considera relevante para el *desarrollo sostenible*.

### 3.3 Gobernanza y territorios socialmente responsables

La literatura es prolija y con múltiples acepciones sobre los TSR. Un primer acercamiento nos conduce, necesariamente, a la definición a partir de su etimología; la palabra, que proviene del latín *territorium*, se define desde lo tradicional, como “el espacio político-administrativo identificado por límites o fronteras, dominado y gestionado por una entidad que tiene su legitimidad de ese mismo control, bien sea un Estado nacional o un ente territorial de nivel local, como los municipios” (Beuf y Rincón, 2017c, p. 5).

En lo que respecta a la definición de un TSR, el concepto surge del de la responsabilidad social empresarial —RSE—, propio de la empresa privada. Al decir de Rodríguez (2011), el replanteamiento de la relación empresa y

sociedad implica la consideración de la actuación de aquella en una dimensión territorial. “(...) vista desde nociones como esfera de influencia, cooperación territorial, ciudadanías responsables, tanto por los impactos como por la capacidad de articularse con otros actores, en torno a iniciativas de desarrollo local en áreas geográficas determinadas” (p. 114). Y agrega que la RSE implica una transformación de la relación tradicional entre empresa y sociedad, y desde ahí se da un punto de partida para el desarrollo de la estrategia.

En este sentido, el Gobierno, el sector privado y la sociedad civil no pueden generar una transformación efectiva del territorio de forma aislada, es decir, donde cada una vaya en su propia dirección; allí es donde las alianzas, para consolidar un TSR, son más que necesarias. Al decir de Molina (2016j):

Una condición necesaria para hacer realidad un TSR es la de establecer alianzas y agendas público-privadas-sociales, desde las que los actores pertinentes asuman seriamente los compromisos estratégicos que hacen posible el surgimiento y consolidación de territorios que merezcan el calificativo de responsables y sostenibles.

La necesidad de construir un TSR como estrategia para el *desarrollo sostenible*, es un imperativo en el contexto de la planeación de los entes municipales colombiano y latinoamericano. Entre los elementos que confluyen para lograr los TSR, desde una perspectiva de sostenibilidad, se encuentran:

- **El gobierno:** quien es el responsable de la conducción de la sociedad, mediante el uso del poder político y es el encargado de consolidar el modelo de desarrollo, bajo la estructuración e implementación de políticas económicas y productivas, que permitan articular a los demás actores en la formulación de políticas territoriales.
- **El sector privado:** como generador constante de crecimiento y desarrollo, debido a su capacidad de generar empleo productivo y ser agente para el fortalecimiento de los territorios.

- **La sociedad civil:** que, a través de organizaciones consolidadas, actúa conjuntamente en la toma de decisiones en torno a las necesidades reales, mediante los mecanismos de participación ciudadana o mediante intervenciones públicas, privadas y sociales.
- **La gobernanza:** entendida como el ejercicio de dar participación a los actores del sector público, privado y de la sociedad, en los asuntos que los afectan y empoderarlos para que tomen las decisiones que correspondan a la solución de aquellos.
- **Las alianzas:** entre el sector público, privado y la sociedad, generadoras de valor y que contribuyan al cumplimiento de metas, que son posibles, en la medida en que las organizaciones estructuren una gobernanza colaborativa.

Para lograr la obtención de modelos de desarrollo que den como resultado la formación de TSR, deben de confluír los elementos de convivencia, economía solidaria y unión social. Además, el ciudadano no puede ser considerado como un sujeto pasivo y ausente ante los problemas que lo afectan. La burocratización de los programas en torno al desarrollo local y comunitario no puede ser la constante en los entes territoriales locales (léase municipios),

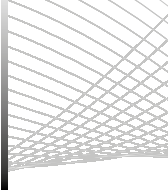
Los primeros modelos de intervención social comunitaria en busca del desarrollo perdieron la visión del trabajo social, desviaron su objetivo en la búsqueda de la justificación a cada necesidad y el control a cada inversión, desconociendo el fin en sí mismo del desarrollo comunitario (Marchioni, 2002, p. 98).

La creación de un TSR se fundamenta en una visión ética, basada en un enfoque holístico, además del incentivo a la participación activa de las comunidades, en la caracterización de las nuevas iniciativas de desarrollo; la consolidación de un TRS debe ejecutarse de manera integral, con el fin de lograr la construcción de sistemas productivos exitosos y estratégicos:

Un TSR también sirve para caracterizar un proyecto de ciudad o de territorio, basado en una visión compartida del futuro deseable, la creación de una cultura de corresponsabilidad y que, con un sistema de gobernanza participativa, dé respuesta a los retos de sostenibilidad ambiental, crecimiento económico, empleo e inclusión social (Jover, 2012, p. 57).

En la consolidación de un TSR se deben desarrollar estrategias que busquen vincular proactivamente los diversos actores, con el fin de que los planes de desarrollo y estratégicos se construyan con responsabilidad, compromiso e inclusión.

Al analizar las estrategias adoptadas por el Estado colombiano, se evidencia que el gran reto es lograr que en un país con diversidad cultural se fortalezcan organizaciones y actores territoriales capaces de consolidar acciones que generen cambios positivos, en cuanto a temas sociopolíticos e institucionales que, finalmente, den como resultados procesos adecuados de *desarrollo sostenible* en el territorio. González (2019) afirma que la participación ciudadana puede servir para una variedad de propósitos estratégicos que, a su vez, dan forma al diseño institucional del mecanismo participativo. Entre tanto, Mavrodieva *et al.* (2019) señalan que la cultura y el compromiso personal de los ciudadanos y de los gobiernos nacionales y locales, para cooperar con el sector privado y los grupos de la sociedad civil, en concordancia con una *buena gobernanza*, son esenciales para consolidar un TSR.



# Capítulo 4

## Cálculo índice sintético de desarrollo sostenible para los municipios de Antioquia en el año 2016

---

### 4.1 Materiales y metodología

Tal como se ha señalado en los capítulos anteriores, el desarrollo sostenible va más allá del carácter multidimensional que supone el cumplimiento conjunto de los múltiples objetivos que lo integran. Su consideración y aplicación a un territorio en particular implica también el análisis del entramado institucional y de la interacción regional de las instituciones implicadas. Por tanto, en el presente capítulo se lleva a cabo un ejercicio de cómputo de un indicador sintético de desarrollo sostenible, sobre los 125 municipios de Antioquia, en rigor del cual se pueda diagnosticar el estado de desarrollo subregional del departamento. Así mismo, sobre este indicador se realiza un análisis de estadística espacial, que permite dilucidar los patrones de interacción subregional de los municipios del departamento, en términos de su desarrollo sostenible. Una tesis adicional animó tal aplicación: el desarrollo sostenible —si pretende ser mirado desde la perspectiva territorial— presenta dependencia espacial, es decir, este depende de los esfuerzos que los municipios vecinos hagan, en términos de sus propios desarrollos sostenibles.



### 4.1.1 Metodología

Con base en la información soportada por el Anuario Estadístico de Antioquia —en adelante AEA—, para el año 2016, se establecieron variables *proxis*<sup>9</sup>, en relación con los distintos ODS, para cada uno de los 125 municipios del departamento. Cada subindicador (o variable) fue direccionado de forma creciente y estandarizado, con el fin de que el indicador final de desarrollo sostenible —en adelante IDS— indicará niveles mayores de desarrollo, en la medida en que tuviera valores mayores (Jolliffe, 2011). Sobre cada una de las variables se realizó un análisis de distribución y de estadísticas descriptivas, para caracterizar el comportamiento de los municipios del departamento y para disminuir, en lo posible, el efecto de los datos atípicos de la técnica de análisis de componentes principales.

El indicador final calculado se hace con base en los primeros dos componentes, haciendo una suma ponderada de cada variable y su correlación con cada uno como se muestra en la ecuación (1). De esta manera, se construye un índice sintético de desarrollo sostenible, que tiene, como se demostrará, más del 80 % de la varianza explicada.

$$IDS_i = \sum_{i=1}^n cp1 * x_i + \sum_{i=1}^n cp2 * x_i \quad (1)$$

Donde *cp1* hace referencia a la correlación de Pearson del primer componente principal; *cp2* a la del segundo componente; y  $x_i$  denota la *i*-ésima variable o subindicador seleccionado de la muestra. La técnica de análisis de componentes principales, entonces, reduce la dimensionalidad del conjunto de indicadores seleccionados, como aproximaciones a los ODS, a un indicador final, que es la combinación lineal

Con base en la direccionalidad creciente del indicador se realiza un *ranking* de los municipios del departamento, de acuerdo al IDS calculado. El aná-

<sup>9</sup> En estadística, una variable proxy es algo que de por sí no tiene gran interés, pero de la cual se pueden obtener otras de mucho interés. Para que esto sea posible, la variable proxy debe poseer una fuerte correlación, pero no necesariamente lineal o positiva, con el valor inferido.

lisis de componentes principales permite, entonces, a partir de los *eigen* valores y la matriz de correlaciones, determinar el peso de cada variable y, así mismo, determinar cuáles dimensiones de los ODS terminan siendo las más importantes para caracterizar el comportamiento subregional del departamento, en términos de desarrollo sostenible, como aparece en el llamado Mapa de Factores (*Factors Map*) (Jolliffe, 2011).

También es de interés, en este libro, determinar la interacción espacial de los municipios, de acuerdo con su desarrollo sostenible, consideración importante para el análisis de la gobernanza territorial. De esta manera, se llevó a cabo, sobre el IDS, un análisis de estadística espacial tendiente a discernir los patrones espaciales subregionales del departamento de Antioquia. Tal análisis se aplicó con base en el estadístico de Moran Local y Global. La estructura del I de Moran queda representada por la ecuación (2):

$$I = (n/S_0) \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n W_{ij} Z_i Z_j / \sum_{i=1}^n Z_i^2 \quad (2)$$

Donde  $S_0 = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n W_{ij}$  es la suma de elementos de la matriz de pesos espaciales<sup>10</sup>. Las observaciones  $Z$  son las desviaciones de la media ( $X_i - \bar{X}$ ) o ( $X_j - \bar{X}$ ), donde  $X_i$  es el valor de la variable en una unidad espacial determinada y  $X_j$  es el valor de la variable en otra localización, normalmente, vecina a  $X_i$ . Habitualmente, en la matriz, se les asigna el valor de 1 a los vecinos de cada unidad espacial y 0 al resto.

El análisis espacial fue complementado por la aplicación de mapas tipo Cluster (Lisa Cluster Maps), mapas Coropletos y Box Maps, con el fin de caracterizar rigurosamente el patrón espacial del IDS. Los análisis indicaron, como se demostrará, que el desarrollo sostenible subregional del departamento presenta dependencia espacial positiva, hecho importante para la formulación de políticas públicas, que apunten o sean conscientes de las interacciones que los municipios tienen en materia de desarrollo.

<sup>10</sup> La matriz de pesos espaciales hace referencia a la consideración de los vecinos, en este caso, de un municipio. Esta matriz depende del tipo de estructura espacial que quiere ser analizada. La literatura contempla distintas formas de vecindad, como vecindad de primer orden o vecindad tipo *rook*. Para una completa revisión, se sugiere al lector Anselina (2013).











## 4.1.2 Resultados.

### 4.1.2.1 Análisis de Componentes Principales (PCA).

Como se estableció en la sección metodológica, el cómputo del IDS para los municipios de Antioquia se hace con base en el análisis de Componentes Principales (PCA, por sus siglas en inglés), la cual constituye una técnica para sintetizar la información correspondiente a los ODS, sobre los que pudieron levantarse información *proxies* adecuada con el Anuario Estadístico de Antioquia, 2016.

A continuación, se realiza la conversión de los ODS que se determinaron en el análisis, los cuales se analizaron de acuerdo con la información presentada:

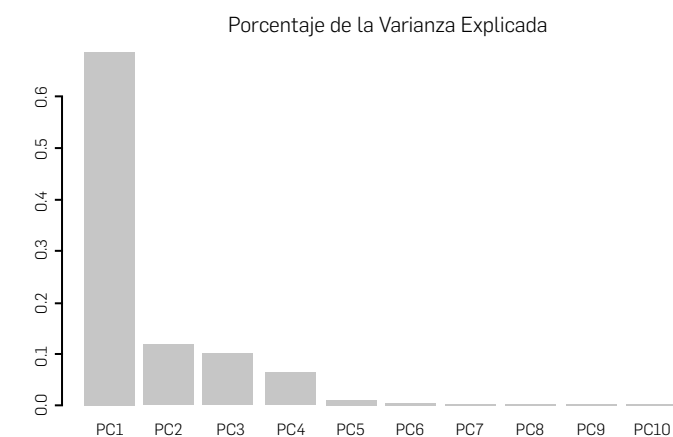
Figura 2. Conversión de los ODS.

| ODS ONU   |       | EN EL ANÁLISIS |
|---|-------|----------------|
|    | ODS1  | ODS1           |
|   | ODS3  | ODS2           |
|  | ODS4  | ODS3           |
|  | ODS5  | ODS4           |
|  | ODS6  | ODS5           |
|  | ODS7  | ODS6           |
|  | ODS8  | ODS7           |
|  | ODS9  | ODS8           |
|  | ODS13 | ODS9           |
|  | ODS16 | ODS10          |

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la CEPAL, 2018.

A partir de esta información, se comenzó a establecer el análisis de los diferentes municipios y arrojó la siguiente información: en la Figura 2, se presenta la distribución de la varianza analizada de los ODS considerados, de acuerdo con los componentes calculados. Tanto el 1 como el 2 explican, de manera conjunta, un 80 % de la varianza, por lo que, de acuerdo con la literatura estadística pertinente, se consideran estos dos componentes para llevar a cabo el cálculo del indicador sintético<sup>11</sup>.

Figura 3. Barplot de la varianza explicada por componente.



Fuente: Cálculos propios, con base en Anuario Estadístico de Antioquia, 2016.

Una vez determinados los componentes principales del análisis, se pasa a considerar el peso de los ODS sobre los mismos, a partir de la estructura de correlaciones que guardan con estos. Así pues, la Tabla 1 refiere las correlaciones de los ODS con los principales 1 y 2. Como puede notarse, en el **componente principal 1**, que toma, aproximadamente, el 70 % de la varianza explicada, se destacan los siguientes ODS:

<sup>11</sup> En algunos casos, incluso, podría considerarse solo el primer componente como indicador sintético.

Cuadro 2. Resultados componente principal 1.

| ODS  | RESULTADOS  |
|--|---|
| <b>ODS5 "Agua potable y saneamiento":</b>            | Presenta la mayor correlación -y por lo tanto el mayor peso – quiere decir que es un elemento clave dentro de la infraestructura de las ciudades, las cuales deben suministrar agua potable a su población y es un reto para los municipios mantener el suministro de agua para garantizar la calidad de vida de sus habitantes. El agua libre de impurezas y accesible para todos es parte esencial del mundo en que queremos vivir. Hay suficiente agua dulce en el planeta para lograr este sueño (CEPAL, 2018a, p. 35).   |
| <b>ODS2 "Salud y Bienestar":</b>                     | Aquí los municipios tienen un reto importante, ya que deben promover una vida saludable y bienestar para toda la población en cada uno de ellos. Se necesita que los municipios planeen más iniciativas para erradicar por completo una amplia gama de enfermedades como VIH/SIDA, malaria, tuberculosis, enfermedades tropicales, enfermedades transmisibles, entre otras y debe hacer frente a otros asuntos relacionados con la salud y la vida.   |
| <b>ODS7. Trabajo Decente y Crecimiento Económico</b> | En cuanto a este ODS los municipios deben, "reflexionar sobre este progreso lento y desigual, y revisar las políticas económicas y sociales destinadas a erradicar la pobreza. Así como también, poner el foco a la continua falta de oportunidades de trabajo decente, la insuficiente inversión y el bajo consumo [que] producen una erosión del contrato social básico subyacente en las sociedades democráticas: el derecho de todos a compartir el progreso" (CEPAL, 2018b, p. 35). Las autoridades locales deben poner mayor atención en aumentar la participación de sus habitantes en las actividades económicas propias de cada municipio. |
| <b>ODS4 "Igualdad de género"</b>                     | Presenta la menor correlación entre el componente principal 1, este representa las posibilidades económicas que tienen las mujeres frente a los hombres, en términos de trabajos remunerados. Es decir, no se facilita a las mujeres y a las niñas igualdad en el acceso a la educación, atención médica, un trabajo decente y representación en los procesos de adopción de decisiones políticas y económicas en los municipios objeto de estudio. "La igualdad entre los géneros no es solo un derecho humano fundamental, sino la base necesaria para conseguir un mundo pacífico, próspero y sostenible" (CEPAL, 2018c, p. 35).                 |

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del cálculo del IDS (2019).

En el **componente principal 2**, por su parte, las mayores correlaciones negativas ocurren en:

Cuadro 3. Resultados componente principal 2.

| ODS  | RESULTADOS   |
|--|--|
| <b>ODS9 "Acción por el Clima"</b>                    | Desde los municipios se debe contribuir con acciones que conlleven a la disminución de los riesgos que causan las emisiones de gas con efecto invernadero. Las administraciones locales tienen a su alcance soluciones viables para que los municipios puedan tener una actividad económica más sostenible y más respetuosa con el medio ambiente. El cambio de actitudes se acelera a medida que más personas están recurriendo a la energía renovable y a otras soluciones para reducir las emisiones (CEPAL, 2018d, p. 35).   |
| <b>ODS10 "paz, justicia e instituciones sólidas"</b> | El desarrollo sostenible también es una vía para resolver problemas de forma pacífica, usando la experiencia y la ética para dar respuesta a las necesidades comunes de los municipios. Este ODS se construye a través de la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, la provisión de acceso a la justicia para todos y la construcción de instituciones responsables y eficaces a todos los niveles (CEPAL, 2018e, p. 35). Dentro de este ODS es importante tener en cuenta la gobernanza y la gobernabilidad planteada desde cada uno de los municipios en estudio.   |
| <b>ODS7. Trabajo Decente y Crecimiento Económico</b> | En cuanto a este ODS los municipios deben, " <i>reflexionar sobre este progreso lento y desigual, y revisar las políticas económicas y sociales destinadas a erradicar la pobreza. Así como también, poner el foco a la continua falta de oportunidades de trabajo decente, la insuficiente inversión y el bajo consumo [que] producen una erosión del contrato social básico subyacente en las sociedades democráticas: el derecho de todos a compartir el progreso</i> " (CEPAL, 2018b, p. 35). Las autoridades locales deben poner mayor atención en aumentar la participación de sus habitantes en las actividades económicas propias de cada municipio. |

|                                  |  |
|----------------------------------|--|
| <b>ODS4 "Igualdad de género"</b> | Presenta la menor correlación entre el componente principal 1, este representa las posibilidades económicas que tienen las mujeres frente a los hombres, en términos de trabajos remunerados. Es decir, no se facilita a las mujeres y a las niñas igualdad en el acceso a la educación, atención médica, un trabajo decente y representación en los procesos de adopción de decisiones políticas y económicas en los municipios objeto de estudio. <i>"La igualdad entre los géneros no es solo un derecho humano fundamental, sino la base necesaria para conseguir un mundo pacífico, próspero y sostenible"</i> (CEPAL, 2018c, p. 35). |
|----------------------------------|--|

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del cálculo del IDS (2019).

De esta manera, se puede concluir que los mayores pesos en el desarrollo sostenible de los municipios del departamento tienen que ver con componentes que afectan directamente la calidad de vida de los habitantes, como *agua potable y saneamiento, salud y bienestar, y trabajo decente y crecimiento económico*. Estos ODS conllevan a que se debe continuar trabajando en estas líneas, para seguir con el fortalecimiento de las capacidades de los municipios, a través de una planificación, monitoreo, evaluación y gestión pública. Esto implica cambios en los comportamientos, la concienciación pública y mayor responsabilidad de los actores que se benefician de los servicios ambientales. También se deben proponer cambios en los estilos de vida y así garantizar una mejor calidad de vida para todos los habitantes.

Sin embargo, las correlaciones negativas presentadas en ambos componentes y arrojadas por el cálculo muestran: *igualdad de género; acción por el clima; y paz, justicia e instituciones sólidas* como los ODS, que son los que más se deben trabajar al momento de contribuir con un desarrollo sostenible más sólido. Esto requiere del fortalecimiento de alianzas y de promover la integración de los procesos de medición necesarios para la producción de los indicadores de los ODS, a través de estrategias conjuntas nacionales y regionales. También, mejorar la institucionalidad en cada uno de los municipios planteados.

Cuadro 3. Resultados componente principal 2.

| Correlaciones de los componentes con los ODS considerados |              |               | Estructura de las correlaciones |
|---|--------------|---------------|---------------------------------|
| Variable  | Componente 1 | Componente 2  |                                 |
| ODS1  | 0.994        | -0.040        |                                 |
| <b>ODS2</b>   | <b>0.995</b> | <b>-0.053</b> |                                 |
| ODS3  | 0.993        | -0.064        |                                 |
| ODS4  | 0.014        | -0.249        |                                 |
| <b>ODS5</b>   | <b>0.997</b> | <b>-0.019</b> |                                 |
| ODS6  | 0.986        | -0.017        |                                 |
| <b>ODS7</b>   | <b>0.984</b> | <b>-0.027</b> |                                 |
| ODS8  | 0.963        | 0.021         |                                 |
| ODS9  | -0.038       | -0.738        |                                 |
| ODS10   | -0.224       | -0.775        |                                 |

Fuente: Cálculos propios, con base en Anuario Estadístico de Antioquia, 2016.

Estos resultados invitan a que desde los municipios comiencen a practicar una gobernanza colaborativa, que como se expone en el Capítulo 3, convoque a crear alianzas entre el sector público, privado y social, en aras de abordar los problemas del desarrollo sostenible derivados de cada uno de los municipios.

Así entonces, en función de la construcción de un TSR, se deben crear estrategias que busquen vincular todos los diversos actores en los territorios, con el fin de que los planes de desarrollo se orienten hacia el cumplimiento de los ODS, como metas universales, para lograr el aumento de la calidad de vida de los habitantes.

- **Resultados del indicador de desarrollo sostenible (IDS):** En la Tabla 2 se refieren los resultados del indicador para los municipios que están por encima del promedio. Como puede notarse, buena parte de aquellos que presentan un alto desarrollo sostenible están ubicados

en el centro del departamento, en el Valle de Aburrá, con su capital Medellín a la cabeza (Envigado, Itagüí y Bello). Por otro lado, los que en esta parte de la distribución son los más bajos; son de alguna manera, cercanos al Valle de Aburrá (La Ceja del Tambo, Marinilla y Remedios), fundamentalmente, en las subregiones del Oriente cercano y Norte. Como se puede notar en los anexos, tienen un mayor nivel de IDS, debido a su componente económico y educativo.

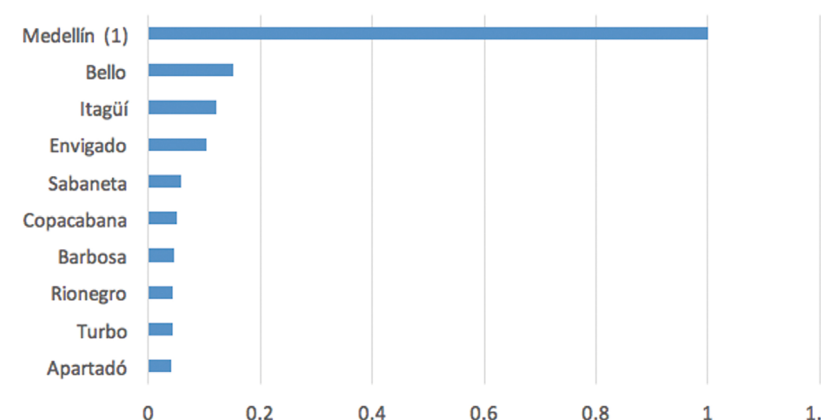
Tabla 2. Indicador de desarrollo sostenible (municipios por encima del promedio departamental).

| Municipios        | Indicador |
|-------------------|-----------|
| La Ceja del Tambo | 0.024     |
| Marinilla         | 0.025     |
| Remedios          | 0.026     |
| Caldas            | 0.029     |
| Girardota         | 0.032     |
| Nariño            | 0.034     |
| Caucasia          | 0.036     |
| La Estrella       | 0.037     |
| Apartadó          | 0.041     |
| Turbo             | 0.042     |
| Rionegro          | 0.044     |
| Barbosa           | 0.044     |
| Copacabana        | 0.051     |
| Sabaneta          | 0.058     |
| Envigado          | 0.104     |
| Itagüí            | 0.120     |
| Bello             | 0.150     |
| Medellín (1)      | 1.000     |

Fuente: Cálculos propios, con base en Anuario Estadístico de Antioquia, 2016.

En la Figura 4, más concretamente, se establecen los 10 municipios de mayor desarrollo sostenible del departamento. Buena parte de estos, como se mencionó, pertenecen al Valle de Aburrá y a localidades cercanas a la subregión del Oriente. La figura evidencia, así mismo, las significativas diferencias entre los municipios del Valle de Aburrá, y entre Medellín y municipios cercanos, como Itagüí, Envigado y Bello. De esta manera, las brechas de desarrollo sostenible también deben ser diseñadas entre áreas metropolitanas.

Figura 4. Los 10 mejores municipios en términos de IDS.



Fuente: Cálculos propios, con base en Anuario Estadístico de Antioquia, 2016.

Concentrándose en los 10 mejores municipios del departamento de Antioquia en desarrollo sostenible, algunas particularidades sobresalen. Medellín es el municipio con mayor IDS y este indicador se ve influenciado, en gran medida, por el ODS correspondiente a *igualdad de género*<sup>12</sup>, esto debido a que en esta ciudad se ha avanzado en políticas relacionadas con mujeres y niñas en el acceso a la educación, atención médica y un trabajo decente.

<sup>12</sup> Sin embargo, como se muestra en la Tabla de Correlaciones, este ODS no ha presentado una correlación significativa con el primer y segundo componentes considerados en el análisis.



Este ODS está seguido por el de *paz, justicia e instituciones sólidas*, debido a que Medellín también ha avanzado en políticas relacionadas con garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas, que responden a las necesidades de la población, y con la reducción de todas las formas de violencia. Cabe resaltar que los esfuerzos realizados aún son mínimos, con relación a las tasas de mortalidad presentadas en la ciudad.

En cuanto al ODS *energía asequible y no contaminante*, el municipio de Medellín también tiene avances importantes, pues está a la cabeza de la iniciativa de energía sostenible para todos en la ciudad, en procura de asegurar el acceso universal a los servicios de energía modernos, mejorar el rendimiento y aumentar el uso de fuentes renovables. En cambio, en la dimensión ambiental, en el ODS *acción por el clima* tiene el menor nivel y peso correspondientes.

Bello presenta el segundo mejor IDS. Este municipio, así como Medellín, también muestra importantes avances en los ODS *igualdad de género* y en el de *paz, justicia e instituciones sólidas*, sin embargo, el más sobresaliente es el correspondiente a *salud y bienestar*, debido a que propende por garantizar el acceso de la población a los servicios básicos de salud. Finalmente, en *energía asequible y no contaminante*, el municipio manifiesta avances para garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos.

Itagüí, al sur del Valle de Aburrá, presenta el tercer puesto entre los 10 mejores municipios en IDS. Como puede constatarse en la Tabla 3, al igual que Bello y a diferencia de Medellín, su indicador está jalonado por el ODS de *salud y bienestar*, pero el ODS *industria, innovación e infraestructura* muestra un alto nivel de importancia y el más alto dentro de este *ranking*, de ahí que se establezca en el tercer lugar. Desde hace tiempo, Itagüí se reconoce como un municipio industrial, aunque en las últimas décadas haya decaído su actividad industrial. Sin embargo, una vez más, el componente ambiental ODS *acción por el clima* sigue siendo tema de preocupación, si se pretende por un IDS equilibrado.

En esta muestra de los 10 mejores municipios sale uno de la subregión del Urabá: Turbo. Las razones por las cuales es considerado en el cálculo tienen que ver con sus esfuerzos en materia de salud, ODS *salud y bienestar*, así como el ODS *fin de la pobreza* que, incluso, es mayor al de Rionegro y Sabaneta. Sin embargo, es el último del *ranking*, fundamentalmente, debido a sus bajos componentes industrial y de *energía asequible y no contaminante*, condiciones típicas de la subregión en la que se encuentra. Una de las razones, también reseñables, para que este municipio esté en el *ranking*, es debido a sus avances en el ODS *educación de calidad*, al tener niveles equiparables a aquellos ubicados en el Valle de Aburrá.<sup>13</sup>

Tabla 3. Distribución de los ODS en los 10 mejores municipios de acuerdo con el IDS.

| municipios   | ODS1  | ODS2  | ODS3  | ODS4  | ODS5  | ODS6  | ODS7  | ODS8  | ODS9  | ODS10 |
|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Apartadó     | 0.023 | 0.182 | 0.013 | 0.990 | 0.017 | 0.000 | 0.016 | 0.006 | 0.009 | 0.995 |
| Barbosa      | 0.008 | 0.171 | 0.006 | 0.996 | 0.006 | 0.004 | 0.009 | 0.081 | 0.003 | 0.992 |
| Bello        | 0.059 | 0.205 | 0.029 | 0.995 | 0.080 | 0.107 | 0.030 | 0.033 | 0.001 | 0.988 |
| Copacabana   | 0.012 | 0.173 | 0.009 | 0.988 | 0.013 | 0.077 | 0.008 | 0.020 | 0.003 | 0.984 |
| Envigado     | 0.023 | 0.183 | 0.020 | 0.994 | 0.042 | 0.087 | 0.027 | 0.047 | 0.002 | 0.985 |
| Itagüí       | 0.036 | 0.193 | 0.021 | 0.988 | 0.045 | 0.009 | 0.034 | 0.098 | 0.001 | 0.984 |
| Medellín (1) | 0.355 | 0.434 | 0.159 | 0.993 | 0.481 | 0.604 | 0.226 | 0.384 | 0.002 | 0.980 |
| Rionegro     | 0.003 | 0.180 | 0.014 | 0.990 | 0.020 | 0.000 | 0.012 | 0.036 | 0.002 | 0.993 |
| Sabaneta     | 0.009 | 0.171 | 0.012 | 0.994 | 0.016 | 0.026 | 0.016 | 0.044 | 0.002 | 0.975 |
| Turbo        | 0.029 | 0.185 | 0.018 | 0.995 | 0.008 | 0.000 | 0.008 | 0.002 | 0.006 | 0.996 |

Fuente: Cálculos propios, con base en Anuario Estadístico de Antioquia, 2016.

En la Tabla 4 se presentan los 10 peores municipios en relación con el IDS. Puede notarse, en primera instancia, que estos se reparten en las subregiones periféricas del departamento, como Urabá, Occidente (cercano a Urabá), Suroeste y Nordeste. Esta distribución, como se verá más adelante en el mapa completo, ofrece indicios de un proceso centro-periferia del desarrollo sostenible en Antioquia, y la necesidad de diseñar estrategias coherentes con un cierre de brechas del desarrollo.

<sup>13</sup> El *Anuario Estadístico de Antioquia* no presenta información relevante respecto al puntaje de pruebas estandarizadas que, en buena medida, pueden constituir un indicador más fiable de calidad educativa. Se sugiere, entonces, que el IDS considerado tenga en cuenta, posteriormente, refinamientos en dicho sentido.

Los resultados de la Tabla 3 sugieren, de igual manera, un patrón reseñable: los 10 mejores municipios en desarrollo sostenible tienen un menor peso en el ODS *acción por el clima*, pero su indicador está estrechamente relacionado con el subcomponente del ODS *salud y bienestar*. Así mismo, el componente de *energía asequible y no contaminante* presenta también un importante peso en la estructura del indicador.

Tabla 4. Los 10 municipios del departamento de más bajo nivel.

| Municipios  | Indicador  |
|-------------|------------|
| Peque       | 0.000      |
| Abriaquí    | 0.000      |
| Olaya       | 0.002      |
| Murindó     | 0.002      |
| Caracolí    | 0.00253264 |
| Argelia     | 0.003      |
| Heliconia   | 0.003      |
| Valparaíso  | 0.003      |
| Cañasgordas | 0.004      |
| Uramita     | 0.00354608 |

Fuente: Cálculos propios, con base en Anuario Estadístico de Antioquia, 2016.

Las Tablas 3 y 4 permiten dimensionar las grandes diferencias existentes entre el centro económico del departamento, Medellín, y los municipios de más bajo nivel de desarrollo, como, por ejemplo, Peque, Abriaquí, Olaya y Murindó. Sin embargo, estos indicadores tienen una alta participación del ODS *acción por el clima*, por lo que, en relación con Medellín y los municipios del Valle de Aburrá, guardan una ventaja ambiental comparativa reseñable, que tiene el potencial de basar su competitividad con políticas adecuadas.

Observando detalladamente los 10 municipios de más bajo nivel, en términos de IDS, resultan remarcables las siguientes características, como lo sugiere la Tabla 5: Los ODS *igualdad de género y paz, justicia e instituciones*

sólidas muestran los niveles más altos, pero en el primero, las correlaciones con los componentes principales seleccionados no son estadísticamente significativas. Además, con respecto a aquellos que presentan un mayor nivel de IDS, los avances mayores se dan en lo referente al ODS *salud y bienestar* que, como se sabe, tienen información relacionada con cobertura de salud, población *sisbenizada*, entre otros subindicadores<sup>14</sup>. Estos indicadores de cobertura de salud pueden ser altos, si se comparan con los de los 10 mejores municipios, debido al tamaño poblacional de los primeros.

Como puede notarse en la Tabla 5, Abriaquí presenta el nivel más bajo de IDS. Esto es fundamentalmente debido a su bajo desarrollo en los ODS *energía asequible y no contaminante y agua limpia y saneamiento básico*. Por el contrario, Uramita muestra el nivel más alto de IDS dentro de este *ranking* de municipios. La razón fundamental es que presenta un alto, comparado con los otros, IDS de *trabajo decente y crecimiento económico*, indicativo de mayor dinamismo económico.

La Tabla 5 sugiere que estos municipios de menor IDS presentan características comunes y tienen que ver con los componentes de *salud y bienestar* y el *industria, innovación e infraestructura*. La mayor variabilidad encontrada está relacionada con el ODS de *educación de calidad*, en la que Cañasgordas y Murindó muestran los mayores niveles de este *ranking*.

Tabla 5. Distribución de los ODS en los 10 peores municipios en IDS.

| Municipios  | ODS1  | ODS2  | ODS3  | ODS4  | ODS5  | ODS6  | ODS7  | ODS8  | ODS9  | ODS10 |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Abriaquí    | 0.000 | 0.167 | 0.005 | 1.000 | 0.000 | 0.000 | 0.001 | 0.000 | 0.002 | 0.999 |
| Argelia     | 0.002 | 0.168 | 0.005 | 0.995 | 0.000 | 0.000 | 0.002 | 0.000 | 0.001 | 0.995 |
| Cañasgordas | 0.001 | 0.168 | 0.006 | 0.998 | 0.001 | 0.000 | 0.002 | 0.000 | 0.002 | 0.997 |
| Caracolí    | 0.001 | 0.167 | 0.004 | 0.988 | 0.001 | 0.001 | 0.002 | 0.000 | 0.002 | 0.994 |
| Heliconia   | 0.001 | 0.167 | 0.004 | 0.992 | 0.001 | 0.000 | 0.002 | 0.000 | 0.001 | 0.993 |
| Murindó     | 0.001 | 0.167 | 0.006 | 0.996 | 0.000 | 0.000 | 0.002 | 0.000 | 0.000 | 0.999 |
| Olaya       | 0.002 | 0.167 | 0.004 | 0.998 | 0.000 | 0.000 | 0.002 | 0.000 | 0.003 | 0.996 |
| Peque       | 0.001 | 0.167 | 0.004 | 0.996 | 0.001 | 0.000 | 0.002 | 0.000 | 0.001 | 0.999 |
| Uramita     | 0.001 | 0.167 | 0.005 | 0.999 | 0.001 | 0.000 | 0.004 | 0.000 | 0.002 | 0.997 |
| Valparaíso  | 0.002 | 0.167 | 0.004 | 0.996 | 0.001 | 0.001 | 0.002 | 0.000 | 0.001 | 0.994 |

Fuente: Cálculos propios, con base en Anuario Estadístico de Antioquia, 2016.

<sup>14</sup> Es importante aclarar que, con respecto a los subindicadores de salud, no hay en el *Anuario Estadístico* información relevante sobre la calidad de los servicios de salud.

La Tabla 6 presenta la información de los promedios que en cada ODS tienen los municipios que mostraron un mayor y menor IDS al promedio.

Tabla 6. Promedios de ODS entre superiores e inferiores a la media.

|                                       | ODS1  | ODS2  | ODS3  | ODS4   | ODS5  | ODS6  | ODS7  | ODS8  | ODS9  | ODS10  |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Promedio ODS (Inferiores al promedio) | 0.003 | 0.169 | 0.006 | 0.992  | 0.002 | 0.001 | 0.005 | 0.001 | 0.003 | 0.993  |
| Promedio ODS (Superiores al promedio) | 0.035 | 0.192 | 0.020 | 0.991  | 0.044 | 0.055 | 0.027 | 0.048 | 0.003 | 0.987  |
| Diferencias                           | 0.032 | 0.023 | 0.014 | -0.001 | 0.042 | 0.053 | 0.022 | 0.047 | 0.000 | -0.006 |

Fuente: Cálculos propios, con base en Anuario Estadístico de Antioquia, 2016.

Como puede notarse, en todos los ODS considerados en la muestra, a excepción de los ODS *igualdad de género* (ODS 4 en nuestro caso) y *paz, justicia e instituciones sólidas*, los municipios que presentaron un IDS mayor al promedio guardan una diferencia positiva con respecto a los de menor IDS. Esto lleva a concluir, entonces, que con respecto a *igualdad de género y paz, justicia e instituciones sólidas*, los de menor IDS tienen políticas pendientes para establecer mejorías de largo plazo en dichos objetivos. La mayor diferencia positiva entre estos tiene que ver, justamente, con los ODS *industria, innovación e infraestructura y energía asequible y no contaminante*. Así mismo, el ODS *agua limpia y saneamiento básico* presenta un alto nivel de diferencias.

De esta manera, puede concluirse que son justamente en estos ODS donde deben establecerse políticas socioeconómicas más decididas para el cierre de brechas y la promoción social de los habitantes de la periferia económica del departamento de Antioquia.

Por otro lado, las diferencias más pequeñas entre los municipios de más bajos y altos IDS tienen que ver con los ODS *acción por el clima, trabajo decente y crecimiento económico y salud y bienestar*. Esto merece un análisis posterior más detallado, que toca también la naturaleza misma de los datos, en el caso del componente ambiental, el cual no toma en consideración elementos de la calidad del aire, entre otros, problemáticas centrales en los municipios más industrializados del departamento, sino también,

desde el punto de vista del crecimiento económico, propio para estudiar el comportamiento y dinámica económica departamental.<sup>15</sup>

Las diferencias señaladas en el párrafo anterior muestran que, con respecto al crecimiento económico propiamente dicho, los esfuerzos por cerrar brechas son menos onerosos en principio, que, para los asuntos propios de infraestructura e industria y de saneamiento básico. Estos anteriores argumentos sustentan los resultados del IDS y generan un diagnóstico compatible con la literatura nacional. Sin embargo, el grado de detalle que soporta el análisis económico-social que está detrás de este indicador compuesto, ayuda a un mejor direccionamiento de la política y al establecimiento de esquemas de gerencia pública acordes con los objetivos planteados.

A partir de los lineamientos de los TSR y la gobernanza, las organizaciones están llamadas a desencadenar impactos sociales, económicos y ambientales positivos, lo que podrán hacer solo si realizan una gerencia que se fundamente en claros principios éticos, siendo uno de ellos la responsabilidad con las generaciones presentes y futuras. A partir del surgimiento de la *Agenda 2030*, las organizaciones han sido convocadas para emprender las siguientes acciones: evidenciar la alineación de sus procesos con los *Objetivos del desarrollo sostenible*, en aras de seguir aportando a su consecución en lo local, nacional e internacional; fortalecer las alianzas con los sectores públicos, privados y sociales, para trabajar por los TRS, en los que el desarrollo sea una realidad que puedan vivir a diario sus pobladores; y reportar y comunicar sus acciones e impactos en la tarea de generar las libertades y capacidades que hacen posible el desarrollo sostenible y su gran consecuente: la paz en su sentido integral.

#### 4.1.2.2 Análisis espacial del IDS: dependencia espacial del IDS e interacción entre municipios

En el Mapa 1 se presenta la distribución en cuartiles del IDS en el departamento de Antioquia para el año 2016. En el Valle de Aburrá, alrededor

<sup>15</sup> En el caso de la calidad ambiental, solo se toma en cuenta el índice de deforestación de los municipios compendiado en el *Anuario Estadístico de Antioquia*.



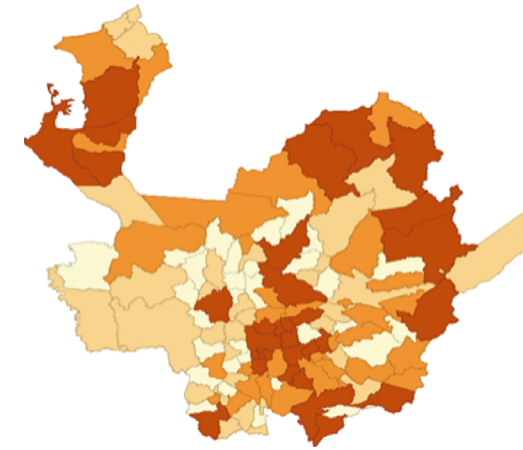
de Medellín, se encuentran los municipios que se ubican en los cuartiles superiores de IDS. Este patrón se halla en otras subregiones del departamento, (Urabá y el Bajo Cauca) y, en buena parte, el Magdalena Medio. Sin embargo, las diferencias existentes entre estos municipios y aquellos del Valle de Aburrá es significativamente alta, como puede contrastarse con el *boxmap* correspondiente, Figura 5.

En la Figura 3, por su parte, se presenta el mapa de clústeres y el diagrama de dispersión del Moran Local del IDS. El diagrama de dispersión correspondiente confirma que el desarrollo sostenible para los municipios de Antioquia presenta dependencia espacial, es decir, está condicionado por el desarrollo sostenible de los municipios vecinos. Esto es importante, porque muestra los potenciales de interacción espacial, así como las posibilidades de que existan efectos de difusión de estos niveles de desarrollo, que permitan, a su vez, la formulación de políticas con impacto y control territorial.

En la Figura 4, el mapa de clústeres se destaca por el proceso centro-periférico característico de la economía departamental y nacional. En efecto, en el clúster alto-alto (en rojo) se encuentran los municipios que presentan alto nivel de desarrollo sostenible y, al mismo tiempo, están acompañados de vecinos con un alto IDS. Este lo conforman, como puede constatarse, por Medellín, buena parte de los municipios del Valle de Aburrá y la subregión del Oriente cercano, como el municipio de Rionegro.

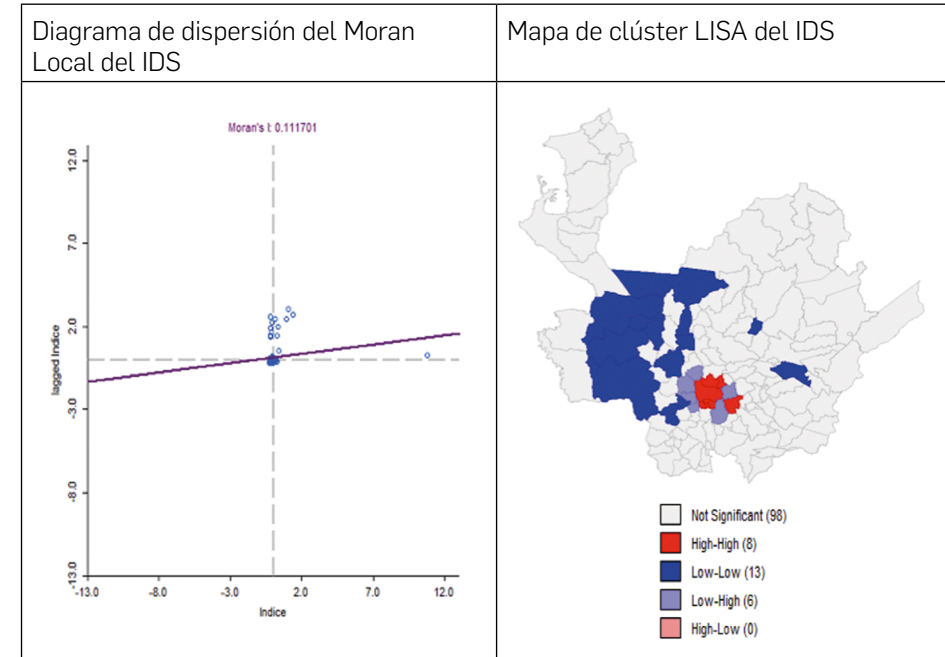
Por su parte, en azul oscuro se encuentra el clúster bajo-bajo, el cual muestra estar conformado por los municipios que tienen un bajo nivel de IDS, acompañados por vecinos con esta misma característica. Fundamentalmente, buena parte de la subregión del Suroeste y del Occidente integran este clúster. Finalmente, cercanos al Valle de Aburrá está el clúster bajo-alto (en azul claro), compuesto por municipios de bajo IDS, pero que están ubicados en un vecindario de municipios de alto IDS, por lo que constituyen islas de bajo desarrollo en el departamento.

Figura 5. Distribución espacial de cuartiles del IDS.



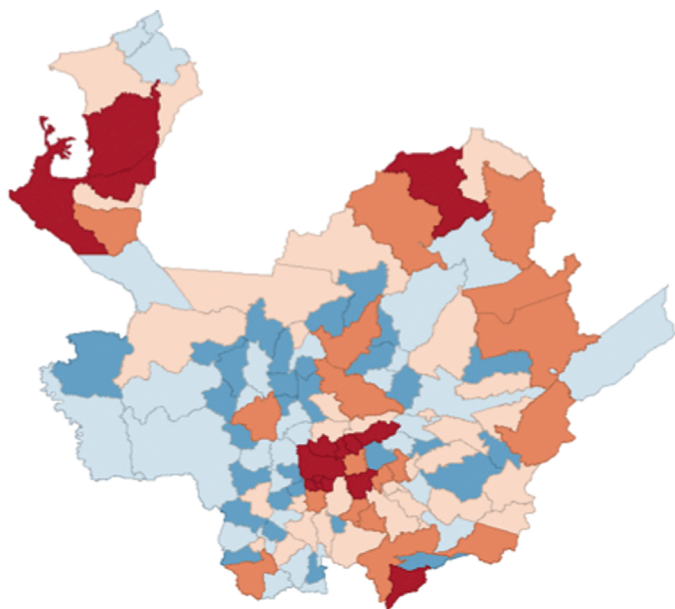
Fuente: Cálculos propios, con base en Anuario Estadístico de Antioquia, 2016.

Figura 6. Moran Local del IDS para Antioquia.



Fuente: Cálculos propios, con base en Anuario Estadístico de Antioquia, 2016.

Figura 7. Boxmap del IDS.



Fuente: Cálculos propios, con base en Anuario Estadístico de Antioquia, 2016.

De acuerdo con los resultados del análisis espacial del IDS, los municipios que tienen cercanía hacia los que tienen mayor desarrollo sostenible, presentan mayores resultados en sus indicadores, debido a que estos dan respuesta ante los desafíos de movilidad de los factores, tal como se expresó en el Capítulo 2. La conectividad, como nuevo paradigma de la organización global, es fundamental para el mundo actual. Esta facilita que se desarrolle mejor el transporte, las comunicaciones y la infraestructura en los territorios que se interconectan. La geografía no debe estar representada por estructuras rígidas que se separan, sino que se unan para fortalecerse, lo que Khanna denominó conectografía. Esto debe suceder entre personas, entre estas y objetos (internet de las cosas) y entre todo lo que represente un llamado a las nuevas formas de relacionamiento.

## Capítulo 5

### Aproximación a un modelo de gerencia de proyectos para un territorio socialmente responsable

#### 5.1 La guía PMBOK y los TSR

Conocidos los principales elementos que delimitan y caracterizan un TSR, entendido este como un escenario que aglutina la creación de instancias orientadas a una mejor gestión y articulación de las relaciones entre el Estado, los ciudadanos y demás actores, así como los conceptos asociados con el desarrollo sostenible que le son aplicables, y las pautas de formulación de una gobernanza que le sirve de sustento, es pertinente tratar de establecer y comprender de qué manera se pueden empezar a administrar, a través de diversos modelos y herramientas, tales territorios.

La pretensión de este capítulo, en esta fase inicial, es plantear desde una órbita teórica cómo se podría planear, proyectar gestionar y medir la forma en que se imbrican las relaciones entre los diferentes actores que conforman el territorio y cómo se pueden potenciar bajo los criterios de una dimensión de sostenibilidad ambiental, económica y social, a partir de la formulación alcanzada en la investigación adelantada sobre: “Determinar un índice sintético de desarrollo sostenible para los 125 municipios de Antioquia, correlacionando las variables de los *Objetivos del desarrollo sostenible*, territorios socialmente responsables y gobernanza, para llegar a proponer un modelo de gerencia, que permita monitorear los alcances en términos de sostenibilidad económica, social y ambiental”, tarea que resulta aportante y necesaria en la discusión, pues si no es dable encontrar un modelo en este

sentido, el concepto del TSR no pasa de ser una idea loable, pero distante, para impulsar el desarrollo sostenible que se busca.

Dentro del amplio espectro de posibilidades teóricas y prácticas, que desde la administración pudieran servir para enmarcar y asegurar el funcionamiento de las diferentes relaciones, alcances y actores presentes en un TSR, se plantea la utilización de la metodología que propone la guía elaborada por el *Project Management Institute* (PMI) para la gestión de proyectos, por considerar que el derrotero señalado en ella, para la ejecución de acciones, puede potenciar una mejor forma de gestionar nuevos TSR y asegurar la permanencia de los que se van constituyendo.

Al explorar las pautas formuladas en el PMBOK (en lo sucesivo a la guía) para la gestión de un proyecto, se encuentra que elementos como el alcance, tiempos, costos, calidad, recursos, comunicaciones, riesgos y demás áreas de conocimiento podrían ser adaptados para la identificación y administración de un TSR, en aras de propender, a partir de los datos que se logran desde la creación del índice sintético de desarrollo sostenible, por una mejora continua en los indicadores de medición de calidad de vida y sostenibilidad, transformando, en el largo plazo, las condiciones de bienestar y prosperidad, reduciendo las brechas e impulsando escenarios de equidad entre los administrados y los estados (ver Tabla 7).

No obstante, es necesario considerar que, más allá de los modelos de administración pública, resulta complejo identificar maneras diferentes de gestionar un ente territorial, a partir de modelos de gestión empresarial u organizacional. Este ejercicio formula la propuesta de adopción de una metodología de trabajo que pueda servir como una especie de plan piloto, que vaya replicándose a territorios cada vez más amplios y complejos, en términos de población, extensión y situaciones de índole social, económica y ambiental. Para este efecto, se propone la utilización del término *municipio socialmente responsable (MSR)*, que más adelante se precisará, en lugar de la denominación genérica de TSR, con miras a proyectar el análisis del artículo a la finalidad esencial de esta investigación, que se orienta al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, definido de tal forma en la *Constitución política de Colombia*.

Con base en lo anterior, se plantean, en este aparte, los elementos teóricos que sustentan el modelo de gestión que puede aplicarse a un municipio, para proponer, seguidamente, la posibilidad de aplicar la gestión de proyectos del PMBOK y, finalmente, dejar esbozada la manera de conectar dicho modelo con los indicadores y hallazgos del índice sintético de desarrollo sostenible, sobre el cual se trabajó en esta investigación, y que es aplicable a los 125 municipios del departamento de Antioquia.

## 5.2 ¿Cómo se administra un municipio?

La primera idea acerca de la forma de administrar un municipio surge de la misma *Constitución política de Colombia*, que, al definirlo, señala su función y actividades fundamentales. Para tal efecto, el artículo 311 establece:

Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la *Constitución* y las leyes.

Bajo esta premisa, el municipio está llamado a buscar, mediante la ejecución de sus tareas, la manera de prestar servicios públicos, realizar obras, gestionar su territorio, procurar un papel activo de todos en la construcción de estas acciones y, a partir de esto, propender por un mejoramiento social, que para los términos que interesan a esta investigación, significa manejar adecuadamente sus recursos, para impulsar el bienestar y la sostenibilidad de todos los asociados.

Así las cosas, el municipio, a la luz de los planteamientos establecidos en el título 11 de la *Constitución*, está sujeto, en su funcionamiento, a las directrices que fija la misma y la ley, que reglamentan tareas y actividades a ejecutarse, con el fin de cumplir lo dictado en el artículo 311, y en torno a ellas se articulan los diversos actores, que son tanto receptores de los planes y proyectos como cocreadores y, en algunos casos, ejecutores de los mismos, bien como beneficiarios de las iniciativas, bien como partícipes en el diseño de los proyectos o bien como contratistas del mismo.

La *Constitución* establece, a renglón seguido, que la administración del municipio está radicada en cabeza de dos autoridades que, bajo los supuestos de una adecuada integración desde lo político principalmente, se aseguran de que dichos planes y proyectos realmente se orienten a la satisfacción de las necesidades y expectativas de quienes integran el territorio desde diversas órbitas, bien como ciudadanos, empresas, organizaciones, comunidades y demás participantes del tejido social. El Concejo municipal y el alcalde son, entonces, los administradores del ente territorial y los llamados a integrar en sus acciones los criterios de dirección acordes con los postulados y contenidos del artículo 311.

De acuerdo con la normatividad vigente, estas autoridades con sus respectivas oficinas, secretarías, divisiones, entes descentralizados y demás administran los territorios bajo las pautas y reglamentos que se establecen en una ley orgánica expedida por el Congreso, reglamentada por el Ejecutivo e interpretada y aplicada por los gestores locales, según unos criterios de equidad, eficiencia, eficacia y demás construidos al amparo de la norma constitucional que, en el mismo sentido, asegura y fomenta la autonomía municipal (CPC, artículo 287).

Esta norma es la que determina que el municipio es el encargado de: “Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones” (CPC, artículo 287) y por eso es preciso indagar justamente en las leyes orgánicas acerca de la forma y las condiciones para llevar este mandato a la práctica.

Al revisar algunas de estas leyes (Ley 1454 de 2011, particularmente) se encuentra que, en su mayoría, cuentan con planes y proyectos de fomento, que aspiran a resolver los problemas que aquejan a las comunidades que habitan los municipios, incluyendo declaraciones y enunciaciones ambiciosas y muy genéricas, sobre la necesidad de erradicar la pobreza, la inequidad, disminuir las brechas, asegurar la calidad del ambiente, mejorar la infraestructura, impulsar la competitividad, incrementar la productividad y otra serie de postulados válidos, tanto en lo público como en lo privado. Este es justamente el espíritu de la Ley 1454 de 2011, que incluye los enunciados

para implementar diversos proyectos, mediante los cuales está la creación de mejores condiciones de vida para los habitantes de los territorios. Si bien las leyes sobre la materia no detallan extensivamente el contenido, sí permiten definir la manera como se planea, ejecuta y mide el cumplimiento de las acciones. Sin embargo, no es del todo identificable una metodología similar a la que se utiliza, por ejemplo, en el sector empresarial, y que corresponde a modos de gestionar proyectos de forma eficiente.

Si bien ese no es el interés principal de este texto, sí vale la pena considerar que desde el Estado colombiano se proponen, diseñan e idean múltiples planes y proyectos que, en algunos casos, no explicitan la manera de ejecutarlos, dando lugar a ciertos vacíos que no se cubren solamente con los términos de referencia incluidos en las licitaciones e invitaciones a contratar, quedando al arbitrio de los contratistas, la implementación de los modelos de gestión y, bajo este supuesto, muchas de las plausibles iniciativas que apelan a crear cambios reales se pueden quedar en medio del camino, pues todavía les falta mucho a los municipios para evidenciar las transformaciones que pretenden y que buscan mejorar la calidad de vida de los asociados.

Prueba de ello, por ejemplo, es la formulación de un modelo de gestión en la Ley 1454 de 2011 denominado *Esquemas Asociativos Territoriales* que, a pesar de las muy buenas intenciones que postula, se agota en una formulación de tareas y acciones que no trascienden a un cambio real (Duque Cante, 2012) y que, de nuevo, retrotrae el tema de la autonomía municipal hacia el centralismo, con el agravante de no contar con un modelo que permita gestionar los grandes desafíos que suponen, hoy en día, la integración de las realidades sociales, económicas, ambientales, culturales y políticas, a las que se ve enfrentada la vida de la colectividad municipal.

Así las cosas, una exploración de los factores que determinan, hoy día, la gestión de un municipio revela dos grandes líneas:

1) De un lado, los proyectos e iniciativas, que en el orden social, ambiental, cultural, educativo y demás se plantean desde las autoridades municipales (concejos y alcaldías), se ejecutan, en algunas oportunidades, de manera

aislada y sin considerar el proceso de la cadena de cambios, como proyectos independientes que se diseñan y gestionan fragmentariamente sin un criterio de univocidad acerca de cómo definirlos, implementarlos, ejecutarlos, medirlos y asegurarlos, en términos de recursos, tiempos, costos, responsabilidades, sanciones y relaciones con los grupos de interés, pues el método para hacerlo es particular y, usualmente, se incluye en una invitación a contratar o en los pliegos de una licitación que se elabora, no siempre bajo los parámetros de una gestión de procesos.

2) De otro lado, la administración de los proyectos e iniciativas municipales no corresponde como tal a la de los territorios o del municipio. En este caso, es claro que, en algunos momentos, el criterio de la lógica política y burocrática puede llegar a tener una mayor injerencia y, por ello, la asunción de una metodología basada en la gestión de los procesos puede convertirse en una forma propositiva de impulsar los cambios que se requieren, incluso, en la ética pública, para posibilitar una medición objetiva de los proyectos que se emprenden, en aras de la satisfacción del bien común. De allí, entonces, por ejemplo, es el proyecto de gestión ambiental o la iniciativa de alimentación para menores, o el de mejora en el empleo de los jóvenes, o el de acceso a comunidades desfavorecidas, o cualquier otro; el que se diseña y se encomienda a un funcionario particular no puede quedar bajo su particular criterio. Por eso resulta importante articularlo con otros proyectos e iniciativas del municipio, a fin de gestionarlo y medirlo con una metodología clara, la cual permita la trazabilidad de las acciones.

Con base en las dificultades planteadas anteriormente, se impone la necesidad de crear escenarios donde puedan dibujarse modelos de gestión de acuerdo con la realidad de los proyectos y que posibiliten la generación de dinámicas de cambio orientadas al cumplimiento de los imperativos de sostenibilidad, que hoy demanda la gestión de un territorio, como lo evidencian los resultados que arrojan la investigación, sobre los indicadores de cumplimiento de los ODS rastreados en los municipios de Antioquia y que sirven de sustento al presente libro.

Desde allí, incluso, se puede empezar a concluir que la debilidad en el cumplimiento de las tareas asociadas con cada ODS guarda una estrecha relación con la posible ausencia de un articulado modelo de gestión integral, transparente, secuencial y medible, que contribuya al mejoramiento gradual de aquellas, pues no basta solo con tener indicadores, es necesario, también, garantizar que se gestionen adecuadamente.

Bajo los planteamientos anteriores y con miras a establecer en el aparte siguiente el alcance de lo socialmente responsable que infunde el territorio, cabe aclarar que el concepto, hasta ahora planteado, se refiere al municipio como un ente territorial en sentido estricto, es decir, que desde la teoría política se entiende como tal. Sin embargo, el propósito va más allá de una formulación constitucional, pues el esquema que se pretende construir cuando se habla de un municipio socialmente responsable —MSR—, es el de un entramado de relaciones sociales, culturales, políticas, económicas que, aglutinados en un contexto geográfico espacial, comparten creencias, idiosincrasias e intereses. En esa medida, no es solo la idea de un MSR en cuanto a entidad, sino la noción de una *administración pública responsable*, en la que se espera que quienes estén a cargo de realizarla, actúen en consonancia con los imperativos de una mejor y más adecuada gestión de los recursos y de las necesidades de los habitantes del municipio, en pro de satisfacer el bien común. Por todo lo anterior, a lo largo del capítulo y en aras de la claridad, persistirá el concepto de MSR en su esencia, sin desdeñar el contenido del cual se le quiere dotar.

### 5.3 Modelos de gestión bajo la guía PMBOK

A lo largo y ancho de la profusa tarea que han emprendido teóricos e investigadores de la organización, hay un sinnúmero de opciones desde lo económico, estratégico, empresarial y social, que permiten proponer maneras de gestionar y administrar las actividades, para mejorar la eficiencia, productividad e incrementar los resultados.

Desde los conceptos de la gestión funcional y de los modernos intentos de gestión del conocimiento se ha buscado la forma de crear orden en los pro-



cesos, para disminuir las pérdidas de tiempo y recursos, optimizar las tareas, mejorar las respuestas, evitar los reprocesos, incentivar la pertenencia a la organización, crear redes de colaboración y, en fin, posibilitar un mejor cumplimiento de actividades que, bajo la lógica del lucro, permiten incrementar la rentabilidad y soportar la sostenibilidad de la organización en el tiempo.

Un recuento rápido del contenido de estos modelos, sin ser exhaustivo, permite concluir que, en efecto, cada uno, desde un enfoque particular, busca atender a esta necesidad que se impone en la empresa, bien sea desde un modelo que se sustente en las *funciones* (Fayol), *necesidades* (Maslow, Herzberg, Vroom), *procesos* (Deming), *objetivos* (Humble), *estrategias, resultados y competencias* (Spencer), *innovación* (Kline), *conocimiento* (KPMG — Arthur Andersen), *calidad* (Juran), en fin, todos plantean como imperativo una adecuada planeación, ejecución, medición y corrección, que apoyen el cumplimiento de la actividad empresarial en todos sus ámbitos.

Desde otra línea de pensamiento, existen modelos que, a veces, permeados por la idea de ser modas administrativas, afrontan cierto desdén por parte de los teóricos, al tiempo que muchas empresas los adoptan por considerarlos, incluso, como panaceas y tablas de salvación. Sin puntualizar en su contenido, es claro que ideas como *empowerment*, *downsizing*, *benchmarking*, gestión por valores, reingeniería, *mentoring* o *coaching*, por citar algunos, suelen estar incluidos en un listado de referentes modernos de gestión. Sin embargo, sus propósitos apuntan, a fin de cuentas, al mismo logro de mejoramiento, incremento, productividad y rentabilidad.

Muchos de estos esquemas, particularmente, los de la segunda corriente, se pueden ver aplicados en casos de entidades del sector público municipal, sobre todo, en el ámbito del talento humano, donde, a partir de estas iniciativas, se busca mejorar los indicadores internos y externos de los servidores públicos y su desempeño como miembros de una entidad del Estado.

En este escenario se halla la gestión de proyectos que se enmarca dentro del alcance de los modelos de administración, como disciplina que estudia el planeamiento, organización, motivación y control de los recursos, con el

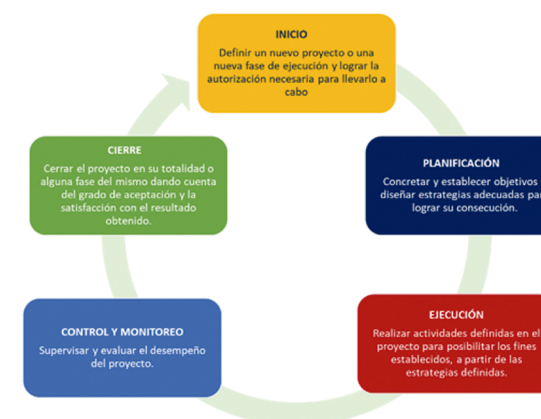
propósito de alcanzar uno o varios objetivos. Aunada a la idea general de la administración, la noción de la gerencia de proyectos, sin embargo, difiere en algunos puntos (Lledó, 2007), pues el carácter de finitud del proyecto y la especificidad de sus objetivos se enfrentan con la finalidad de permanencia y generalidad, que se afirma en la administración o gestión de la empresa.

Una de las formas que permite entender lo que implica la gerencia de proyectos, quizás sea acudir a la guía publicada por el *Project Management Institute* (PMI) una organización estadounidense fundada en 1969, que agrupa, mediante capítulos o sedes nacionales, a profesionales dedicados a esta actividad alrededor del mundo.

En su función de promover estándares en la gerencia de proyectos y crear unas dinámicas que sirvan como parámetro para una mejor administración, el PMI publica una guía contentiva de dichos alcances, a la que se le denomina PMBOK, la cual, según el mismo PMI, contiene una descripción general de los fundamentos de la misma reconocidos como buenas prácticas, para lograr un gerenciamiento eficaz y eficiente del proyecto.

Aunque no es el propósito fundamental de este capítulo, la guía define las tareas en macroprocesos y procesos estándares, que pueden condensarse así:

Figura 8. Macroprocesos gerencia de proyectos.



Fuente: Elaboración propia, a partir de la guía *PMBOOK 6 Ed.*



Cada uno de estos macroprocesos tiene, a su vez, una serie de procesos que se van ejecutando y midiendo a lo largo de todo el proyecto, con el fin de asegurar el cumplimiento adecuado de lo que busca lograr al implementarse este modelo de gestión, en función del alcance y las necesidades específicas. Como se verá en el numeral 5.4, desde la misma formulación de las actividades que integran estos macroprocesos se impone la necesidad de incluir directrices de sostenibilidad y responsabilidad social, en aras de explicar y entender cómo se podría gestionar un MSR.

Adicionalmente, la gerencia de proyectos toma en consideración diez aspectos claves o áreas de conocimiento, que intervienen en las etapas mencionadas y que se deben tener presentes en cada fase, para asegurar correctamente el inicio, planificación, ejecución, control, monitoreo y cierre del proyecto. Las áreas del conocimiento serán descritas en detalle en el punto siguiente, para establecer su relación con las ideas del desarrollo sostenible y la responsabilidad. Por lo pronto, la investigación se enfocará en los siguientes puntos: *integración, alcance, tiempo, costos, calidad, recursos humanos, comunicaciones, riesgos, adquisiciones y stakeholders*.

## 5.4 Modelo de gerencia de proyectos para la gestión de un MSR

Hablar de una gerencia de proyectos aplicada a un MSR supone amalgamar varios conceptos, puntualizar algunos y entender otros. Entre otras nociones ya esbozadas, implica conectar la sostenibilidad, responsabilidad social, administración pública y gestión empresarial, para establecer cómo se integran dentro de un modelo basado en el PMbok, que sea adecuado para la formulación y administración de un MSR

Dando alcance a lo anterior y en la búsqueda de esa integración de conceptos, se puede considerar que lo pretendido es amalgamar la idea de los proyectos en la guía, con la necesidad de una administración sostenible del MSR. En palabras de algunos autores (Restrepo, 2018), la esencia de una gestión responsable debe partir de una consideración integral y no aislada de los actores. En este sentido:

El papel de los proyectos no es solo el de generar resultado de forma eficiente y efectiva, sino también, responsable, y el objetivo de su gestión ya no es solo resolver este o aquel problema, sino, también, definir cómo se resuelve dicho problema (Restrepo, 2018, p. 17).

Valga decir que en el caso de los modelos reseñados en el acápite anterior, y por supuesto, en el caso de la gerencia de proyectos, el lenguaje y el alcance han trascendido la esfera puramente empresarial, para arroparse con criterios de organización no lucrativa, de sostenibilidad, responsabilidad, valor compartido y otros más, que le infunden un nuevo aire y lo dotan de un aspecto necesario para su aplicación, dentro de una órbita social que busca y espera, sobre todo, en la actualidad, un comportamiento empresarial que no se limite al lucro por el lucro y que se hace extensivo al ámbito de lo público.

Para aproximarse a una respuesta, es que, siendo una dinámica con un profundo arraigo en el ámbito empresarial, de eficiencia probada en la toma de decisiones y la generación de resultados eficaces, traducidos en disminución de costos, mejoras y rentabilidad, no parece claro, en principio, hacer extensiva la aplicación a escenarios que trascienden la pura dimensión comercial. En ese orden de ideas, surgen varias dificultades e interrogantes, productos del carácter perentorio de un proyecto que es, entre otras, la esencia del modelo que plantea la guía. Así las cosas, habría que preguntarse: ¿Se podría extender su aplicación a una entidad pública territorial, más allá de un proyecto específico a desarrollar, y convertirlo en el estándar de gestión bajo criterios de sostenibilidad? En otras palabras: ¿Se podría administrar un municipio o departamento bajo unas buenas prácticas íntegramente edificadas en la guía, en combinación con un criterio de sostenibilidad?

### 5.4.1 Antecedentes – Intentos de gestión de un MSR.

Un tema adicional para considerar previamente a la formulación de una propuesta de gestión bajo la guía PMBOK, es que no existen antecedentes suficientes para entender lo que significa gestionar un territorio, como tampoco, la manera en la que se han administrado los TSR, salvo algunos intentos y definiciones que buscan acercarse a un modelo que denominan,

desde lo teórico, al TSR, más como un **espacio-proyecto**, que como un **espacio-gestión** (Grupo ADRO - Castillo Clavero, Coordinadora, 2007). En el rastreo realizado aún no se vislumbra un consenso sobre lo que debería servir, para llevar a la práctica dicha administración.

En España y Francia se ha avanzado en el estudio y definición del tema de los TSR, pero considerando que la gestión de los mismos se lleva a cabo bajo figuras como el cooperativismo (REAS EUSKADI, 2018), que más que un modelo de administración es de asociación de personas e intereses, que se rigen por unas ideas y mecanismos de administración, diversos de aquellos a los que se refiere este libro.

Así mismo, un caso de creación de redes de TSR lo supone, en España, la red RETOS (RETOS, 2018), que pretende articular, integrar e implementar estrategias para el desarrollo de TSR, apelando a temas como corresponsabilidad, gobernanza y sostenibilidad, y buscando articular veinte territorios de provincias, entre los que están Gijón, Gandía, Castellón y otros. A pesar de los avances que logra en la aproximación teórica, al incluir dentro de sus definiciones asuntos, tales como mejora continua, enfoque multidimensional, trabajo en red, proceso, forma de trabajar, sinergias, gestión interna, planificación responsable y obtención de resultados (Red RETOS - Gómez, J. Coord, 2018), lo que pretende, esencialmente, es acomodar la aplicación de la sostenibilidad empresarial a los entes territoriales, sin avanzar más en la idea de cómo podría realmente llegar a gestionarse con autonomía y bajo un modelo propio, lo que se denomina TSR, pues, de hecho, así se establece en el documento *La construcción de un territorio socialmente responsable: aproximación teórica*, en el que claramente dice que "cada territorio debe dotarse de los instrumentos de planificación y gestión que mejor encajen con su realidad político-institucional, social y territorial" (Red RETOS - Gomez, J. Coord, 2018).

Otro ejemplo, también proveniente de España, se puede encontrar en Andalucía, con el proyecto de *Promoción de la responsabilidad social territorial en los gobiernos locales: por una administración responsable* (Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI), 2012), que si bien se

aproxima a definir algunos modelos de gestión, los orienta, de preferencia, hacia la definición de buenas prácticas en materia de empleo, como una forma de estimular la ocupación laboral en los territorios, considerando que dicha iniciativa se configura como una idea de responsabilidad social, para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Un intento más cercano, puntualmente en Antioquia, se puede encontrar en una iniciativa local impulsada por la corporación empresarial Prosur (Prosur, s.f.), que en un documento denominado: *¿Cómo transitar de la responsabilidad social empresarial a la responsabilidad social territorial?*, elaborado por Jenny Melo y Laura Villa para Innove (Melo, 2018), busca cómo apropiarse del alcance de la RSE, para hacerlo extensivo a la creación de escenarios de diálogo y concertación, sobre mejores formas de administrar los territorios, promoviendo "canales y metodologías para lograr generar acuerdos y compromisos entre los actores relevantes del Aburrá Sur, de cara a comenzar acciones articuladas de responsabilidad social territorial" (Melo, 2018).

Otros referentes cercanos pueden hallarse en el planteamiento de una región socialmente responsable del Norte del Cauca, propuesta por Azuero (2011), que invoca la participación de los empresarios presentes en los territorios, para que, mediante la adopción de la RSE por parte de las empresas, se vaya permeando todo el tejido social y los grupos de interés empiecen a pensar en función de estas dinámicas. Y si bien plantea una aproximación a un modelo de gestión, no se extiende de manera completa a la forma de gestionar o administrar una región, bajo lo que son las pautas pormenorizadas de una estructura de gestión organizacional.

Justamente es esta la carencia que, de alguna manera, se encuentra en todas las propuestas rastreadas, debido a que no se allegan a la formulación práctica y más bien sugieren escenarios donde, por supuesto, se da cabida a temas como el diálogo, el consenso, la concertación, la iniciativa de las comunidades y la participación de los grupos de interés en la planeación de acciones para el territorio, todo bajo una cobertura de desarrollo sostenible y responsabilidad, pero sin proponer la forma de llevarlo a la realidad.

### 5.4.2 Aproximación a un modelo de gestión de un MSR, a partir de la guía PMBOK.

Frente a la poca claridad sobre un esquema práctico en los escenarios revisados, la propuesta de aproximación que busca este capítulo, sustentado en la formulación de un índice sintético de desarrollo sostenible para los municipios de Antioquia, se orienta a proponer la construcción de un **modelo de gestión de un TSR**, con base en la guía del PMBOK. Para ello se toman en cuenta, uno a uno, los pasos que la integran, para relacionarlos, a continuación, con una característica propia del TSR y para exponer, finalmente, el posible impacto y efectividad que tendrían las actividades de la administración pública como tal, en función de un objetivo de mejora relacionado con la sostenibilidad, el desarrollo y la gobernanza, en aras de potenciar la calidad de vida de todos los involucrados.

La Tabla 7 describe cada uno de los alcances que plantea la guía y que son necesarios para la formulación y ejecución adecuadas de cualquier proyecto. Como se ve en el resumen, cada uno de estos, en mayor o menor medida, guarda una relación directa con lo que se pretende mediante la creación y gestión de un MSR. El modelo que se plantea busca trasladar cada una de estas instancias o áreas a los elementos que caracterizan y moldean una división político-administrativa de la *Constitución política de Colombia*, y que, a la luz de los planteamientos indicados, se busca perfilar y convertir en un modelo de gestión para un territorio.

Para el objeto de investigación de este libro, estas ideas se concretan en la administración de un municipio de Antioquia, en el cual, se configura un "proyecto" que sigue las pautas de la guía para su implementación. Con miras a establecer una serie de tareas orientadas hacia los factores de tiempo, costo, calidad, recursos, comunicaciones, riesgos, adquisiciones, interesados, se busca, entonces, promover su administración como un MSR que, además de satisfacer unos imperativos de sostenibilidad económica, potencie acciones más amplias de mejora en la calidad de vida de los habitantes y en las relaciones con todos los grupos de interés, bajo una más abierta y eficiente gobernanza. A continuación, se exponen, de manera general, las áreas de

conocimiento de la guía y su relación con las dimensiones de la RSE y, a renglón seguido, se hace un breve análisis de cada una.

### 5.4.3 Aplicación general de la RSE a la gerencia de proyectos de un MSR.

Los elementos principales de la guía reflejan la importancia de su incorporación bajo criterios de RSE, desde el momento mismo de su definición, cuando se esbozan los propósitos, riesgos, descripción y requerimientos del proyecto. A continuación, y para su entendimiento, se toman las diversas áreas de conocimiento de la guía y se relacionan con la dimensión respectiva de la sostenibilidad, pues la gestión de un MSR supone no solo establecer un alcance y buscar ejecutarlo, precisa, sobre todo, considerar que han de construirse bajo los imperativos de las dimensiones inherentes.

**Integración:** Esta implica, desde la fase inicial del proyecto, que involucra la definición de los aspectos atinentes a la gestión, administración y coordinación de los distintos procesos y actividades comprometidos, establecer los impactos y formular estrategias claras de relacionamiento multidisciplinar con los grupos de interés, haciendo partícipes a todos los actores, públicos y privados, que tendrán incidencia en las decisiones, ejecuciones y resultados de la gestión responsable del MSR.

**Tiempo:** Esta dimensión, en un sentido amplio, debe estar presente en todas las áreas, para asegurar que los receptores de la gestión responsable del territorio perciban los resultados del proyecto en forma oportuna, cuando estén vigentes sus necesidades y no después.

**Costos:** Más allá de la estricta consideración que en réditos puede generar el proyecto, la gestión de un MSR está marcada desde la planificación, estimación, presupuesto y control de costos.

**Calidad:** Desde el punto de vista de la definición de los alcances asociados con la planeación, aseguramiento y control de la calidad, el MSR debe considerar que, con una adecuada gestión en este ámbito, se asegura una

transparencia e integridad en la información, en la aplicación de acciones y tareas, y en la trazabilidad de las mismas.

**Recursos humanos:** Las decisiones que se tomen en el proyecto de gestión del municipio (MSR), en relación con los "recursos humanos" que se emplearán en la ejecución, son particularmente importantes desde el respeto, promoción y protección de los derechos humanos, en una esfera pluridimensional, incluyendo de primera, segunda y tercera generación.

**Comunicación:** En relación con este ámbito se impone el establecimiento de canales acordes entre los grupos de interés y el MSR que faciliten, la guía, la generación, distribución, almacenamiento y destino final de la información del proyecto en tiempo y forma, lo que en otras palabras significaría, para el MSR, el acceso transparente y público a datos e indicadores de la gestión que se realiza, para integrar todos los *stakeholders* a un proceso de veeduría y control permanentes, con los límites que, por razones de seguridad, se lleguen a imponer.

**Riesgos:** Aun siendo un elemento opcional que plantea la guía, el tema de los riesgos para la gestión del MSR resulta imperativo, en razón del uso de recursos públicos para la gestión y, sobre todo, por los factores de prevención que se deben impulsar, en aras de la preservación de la vida y la integridad de los administrados, pues, contrariamente a lo que pudiera ocurrir en la gestión de un proyecto empresarial bajo la metodología de la guía, en la implementación propuesta respecto a un ente público, desde todas las dimensiones, es imperiosa la claridad y transparencia en la identificación, el análisis cualitativo y cuantitativo de los riesgos, así como los planes de acción frente a los mismos, su seguimiento y control. Y obviamente, no solo se habla de riesgos en términos de desastres o situaciones de fuerza mayor que impacten el territorio, sino de un amplio espectro que, en la gestión del proyecto, pueden impactar negativamente la economía, el ambiente, la sociedad, la cultura y la permanencia del MSR.

**Adquisiciones:** Para los efectos del presente análisis, la gestión de adquisición por el uso de recursos públicos es crucial, en cuanto a transparencia, ética, responsabilidad, trazabilidad y auditoría. Si se trata, entonces, de apli-

car las dinámicas de la guía a la gestión de un MSR, se precisa una amplia participación y articulación con todos los grupos de interés, que garanticen que en los procesos de compra de productos y servicios, y la planificación de compras, contratos, proveedores, arbitraje y cierre de acuerdos se cuente con políticas de excesiva transparencia en cada etapa y no solo por el impacto económico que lo contrario generaría, sino por la incidencia social (desigualdad y exclusión), que propiciaría un manejo inadecuado de los recursos involucrados.

**Stakeholders:** Finalmente y quizás en el centro de lo que debe ser la gestión de un MSR, bajo las directrices de la guía y de la sostenibilidad, la relación con todos los grupos de interés impacta hondamente la dimensión social y todas las demás, y en cada interacción debe procurarse una articulación óptima, en cuanto a relaciones de equivalencia y cooperación, que faciliten acciones de largo plazo, en la construcción de territorios más igualitarios y menos hostiles, con condiciones de vida que se mejoran y se potencian en beneficio de todos los interesados. Y, por supuesto, eso se logra con una adecuada planeación, gestión, comunicación, relacionamiento, respeto, integridad, transparencia, control, seguimiento, trazabilidad, ejecución y mejora de los proyectos de gestión del territorio.

Ahora bien, si se analiza en detalle lo que supone la aplicación de las anteriores áreas del conocimiento, a las tres principales dimensiones de la responsabilidad, para hablar de un proyecto de gestión de un MSR, se concluye que cualquier actividad o tarea que demande la ejecución del mismo, necesariamente, debe estar permeada por un impacto social, ambiental y económico, y que la construcción de los macroprocesos de la guía debe realizarse e implementarse consultando estas dimensiones para, como lo pretende una adecuada concepción y aplicación de la RSE, potenciar los efectos positivos y mitigar o eliminar los negativos de la acción, en este caso, la del Estado, en su proceso de administración de un MSR.

Desde la dimensión económica, y para no redundar en lo ya expresado que alude, en muchos sentidos, a los efectos prácticos que desde lo económico tiene la gestión de un MSR, se plantea contrastar, las principales áreas

del conocimiento que establece la guía y que tienen una clara incidencia sobre este factor: De entrada, la etapa de integración del proyecto, con sus subprocesos de gestión, administración y coordinación, tiene una incidencia determinante en el ámbito económico, pues como se menciona, el uso de recursos que tienen un carácter público implica que su inversión responda adecuadamente a los imperativos del bien común y este es, en esencia, el criterio que debe primar en todo el diseño e implementación de un proyecto que, bajo las pautas de la guía, busque constituirse en un modelo de gestión para un territorio, en este caso un MSR.

Es necesario, además, considerar que esta dimensión económica, en lo concerniente a las áreas de tiempo, costo y calidad, reviste, quizás, la mayor preocupación de un proyecto de gestión de un territorio, pues una optimización en estos ámbitos, bajo la incorporación de buenas prácticas, puede asegurar que no se dilapiden recursos y que los destinatarios de las acciones del proyecto perciban, en cuanto a resultados, las mejores soluciones.

Desde la dimensión ambiental, de nuevo, resulta crucial la observancia de unos mínimos de precaución en las áreas de conocimiento del proyecto. Y, además de lo ya señalado de manera general, desde la definición misma será indispensable evitar que la gestión se convierta en un espacio que deteriore el ambiente; los ecosistemas; la vida de las comunidades, en clave de aire, agua, saneamiento; y demás variables que han de tenerse presentes para este ejercicio, cuyo análisis extenso no hace parte de este capítulo, pero su consideración a la luz de los indicadores de sostenibilidad de esta investigación determinan las acciones a seguir para la implementación.

Finalmente, sin que sea lo más relevante, los impactos que en la órbita social tendría la gestión de un MSR bajo los parámetros de la guía, aunados al concepto de sostenibilidad, resultan, en extremo, importantes. Además de lo señalado en la parte general sobre las áreas de interés, es claro que, si se logra administrar un ente territorial bajo estos supuestos, la repercusión en la calidad de vida potenciaría la expansión de más proyectos y propiciaría espacios de construcción de ciudades más amigables y favorecedoras del desarrollo humano. Con una eliminación gradual de las brechas y una

potenciación de las capacidades individuales y colectivas, pues el hecho de poder crear instancias de administración más confiables, medibles, controlables, participativas, mejorables y flexibles van haciendo más difícil que fenómenos como la corrupción, evasión y malas prácticas se apoderen de las tareas, impulsado en cambio, como consecuencia, recompensa y un mejor y mayor bienestar de los administrados.

En resumen, para articular las nociones y alcances de la guía y la idea de gestionar un MSR, se hace necesario no solo diseñar un proyecto que integre de modo transparente y coherente las demandas sociales, ambientales y económicas de los administrados en el ente territorial y que estas se adecuen a unos criterios claros de sostenibilidad, también, es preciso, frente a la construcción de un modelo de esta índole, diseñar y facilitar escenarios participativos y buenas prácticas que impulsen, entre las partes interesadas, la participación activa en el proyecto, no solo como receptores del mismo y sus decisiones, sino como protagonistas activos que, a través de esquemas democráticos participativos, decidan sobre los alcances, tiempos, riesgos y demás.

En la Tabla 7 se ven, a título de ejemplo, algunos de los posibles impactos esperados en la formulación de una gestión de proyectos aplicada a un MSR.

Tabla 7. Relación áreas de conocimiento y la RSE

| Áreas de conocimiento | Contenido guía PMBOK  | Impacto esperado desde el desarrollo sostenible y la RSE en el MSR  |
|-----------------------|---|---|
| <b>Integración</b>    | Gestión, administración y coordinación de procesos y actividades.<br>Necesidades específicas, propósitos, riesgos, requerimientos, descripción del proyecto, producto y servicio. | Mejora en calidad de vida, tiempos, uso de recursos, participación ciudadana, gestión compartida, colaboración.<br>Mejor planeación sobre alcances sociales, ambientales y económicos en el municipio, acordes con las expectativas y necesidades reales. |



|                                  |   |   |
|----------------------------------|---|---|
| <b>Alcance</b>                   | Planificación, definición, verificación y control.  | Planificar acciones conjuntas sobre temas prioritarios que contribuyan a mejorar la vida en el municipio, a partir de sus requerimientos reales.  |
| <b>Tiempo</b>                    | Definición, secuencia, estimación de recursos, estimación de la duración, desarrollo y control del cronograma.  | Optimización de recursos y entrega adecuada de resultados a todos los actores, en función de lo específicamente requerido, eliminando pérdidas y sobrecostos.                               |
| <b>Costos</b>                    | Planificación, estimación, presupuesto y control de costos  | Mejora en el uso de los recursos públicos. Mayor veeduría ciudadana. Disminución de malas prácticas en el manejo de ingresos y gastos.  |
| <b>Calidad</b>                   | Planificación, aseguramiento y control de calidad.  | Políticas públicas que favorecen el desarrollo social, ambiental, calidad de vida, disminución de reprocesos, menos trámites, mejor seguimiento y control, y más desarrollo.                |
| <b>Recursos humanos</b>          | Organizar y dirigir recursos humanos, planificación, adquirir, desarrollar y gestionar el equipo del proyecto.  | Empleo —calidad de vida—. Disminución de brechas. Mejor uso del trabajo y del tiempo, para ciudadanos y empleados públicos.   |
| <b>Comunicaciones (opcional)</b> | Generación, distribución, almacenamiento y destino final de la información  | Transparencia, veeduría y control. Disminución de prácticas antiéticas. Acceso a datos para medición, control y mejora de los recursos de los ciudadanos. Impulso del bien común.           |
| <b>Riesgos (opcional)</b>        | Planificación de la gestión de riesgos, identificación, análisis cualitativo y cuantitativo de riesgos, planificación, respuesta, seguimiento y control de riesgos. | Prevención del impacto negativo frente a los grupos de interés. Potenciar el impacto positivo. Analizar cualitativa y cuantitativamente impactos y mejorar respuestas de manera preventiva. |

|                      |   |   |
|----------------------|---|---|
| <b>Adquisiciones</b> | Adquirir productos, servicios o resultados, contratar procesos, planificar compras, contratación, solicitar respuestas de vendedores, seleccionar vendedores, administrar y cerrar contratos. | Mayor transparencia y participación. Mayor control y seguimiento de las decisiones administrativas del municipio. Mayor gestión ética de los recursos. Disminución de malas prácticas. Incremento de impactos sobre el bien común.  |
| <b>Stakeholders</b>  | Gestión de los interesados o posibles inversores, correcta administración de expectativas generadas con el proyecto y definición de posibilidades de intervención por parte de terceros.      | Articular relaciones de equivalencia y cooperación. Construir acciones de largo plazo para territorios más igualitarios y menos hostiles. Incrementar condiciones de bienestar y calidad desde la participación de todos los grupos de interés, en los proyectos que conciernen al municipio. |

Fuente: Elaboración propia, a partir de la guía PMBOOK 6 Ed.

Para finalizar, es necesaria una reflexión adicional sobre la manera de conectar esta propuesta de modelo de gestión con las ideas de la sostenibilidad, a partir de los *Objetivos del desarrollo sostenible* de la ONU. En tal sentido, aunque demande una tarea ingente, si un municipio plantea su administración con base en esta directriz y utiliza para ello las prácticas de la guía, requiere tomar los indicadores globales y locales de medición que se proponen y establecer, a renglón seguido, su relación con las diversas áreas de conocimiento definidas por la misma, lo cual alimentaría, con mayor información, la toma de decisiones y permitiría enfocar, con mejor certeza, las acciones de las autoridades municipales, al priorizar aquellos ODS que para su municipio, en particular, tengan una mayor relevancia e interés, previa concertación con los *stakeholders*. Así, un MSR define la necesidad de establecer y gestionar su desarrollo sostenible, a partir de los elementos indicados en los ODS y los implementa, mide, controla y mejora con base en las directrices de la guía, logra una conjunción de factores que habilitan una más perdurable, amigable y contundente mejora en la calidad de vida de todos los destinatarios y actores, desde un ámbito social, económico y ambiental, y con unos principios adecuados de gobernanza que es, por definición, lo que pretende la existencia misma de un MSR.



## 6. Conclusiones

La aplicación de una *gobernanza y gobernabilidad* para la sostenibilidad resulta un asunto no solo necesario, también, imperativo. En un mundo globalizado, asimétrico y caracterizado por ambientes Vica (volátiles, inciertos, complejos y ambiguos), el asumir un compromiso entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil en torno a la sostenibilidad es prioritario. Para ello, la *gobernanza* y, con ella la buena gobernanza, debe incluir un compromiso positivo con el desarrollo sostenible.

De acuerdo con los lineamientos de sostenibilidad, las organizaciones, desde su *gobernanza*, están llamadas a desencadenar impactos sociales, económicos y ambientales positivos, lo que podrán hacer solo si realizan una gerencia que se fundamente en claros principios éticos, siendo uno de ellos, la responsabilidad con las generaciones presentes y futuras. A partir del surgimiento de la *Agenda 2030*, las organizaciones han sido convocadas para emprender las siguientes acciones: evidenciar la alineación de sus procesos con los *Objetivos del desarrollo sostenible*, en aras de seguir aportando a su consecución en lo local, nacional e internacional; fortalecer las alianzas con los sectores públicos, privados y sociales, para trabajar por territorios socialmente responsables, en los que el desarrollo sea una realidad que puedan vivir a diario sus pobladores; reportar y comunicar sus acciones e impactos en la tarea de generar las libertades y capacidades, que hacen posible el desarrollo sostenible y su gran consecuente: la paz en su sentido integral.

El asumir la *Agenda 2030*, como referente teórico, implica trabajar por una nueva economía que tenga como centro al ser humano y su dignidad; que las personas sean consideradas como fin del accionar de todo tipo de organizaciones y de las políticas públicas gubernamentales; y una nueva gobernanza desde la que se desencadenen los impactos sociales, ambientales y económicos, que hacen posible la sostenibilidad. Todos, sin excepción alguna, tenemos responsabilidad con los desafíos planetarios. El futuro nuestro y el de las nuevas generaciones dependen de ello.

La humanidad, en su conjunto, debe responder a grandes retos económicos, sociales y ambientales. Estos han sido reseñados y estudiados desde diversos teóricos, centros de pensamiento y gobiernos. Conocer y comprender sus implicaciones para el presente y el futuro es ya un enorme paso para esclarecer las acciones que deben ser emprendidas para asumirlas con inteligencia.

El concepto de TRS, conceptualizado como aquel territorio en el que las cuatro grandes fuerzas del desarrollo —las gerencias responsables que se orientan por los criterios de la sostenibilidad, las políticas públicas, la cooperación internacional para el desarrollo y la participación ciudadana y comunitaria—, mediante alianzas y desde una visión compartida de territorio, se articulan para hacer posible el bienestar de las personas, un planeta sano, la prosperidad general y la paz en su sentido más integral.

El referente para su definición es la *Agenda 2030 de desarrollo*, desde la que se define la sostenibilidad como la armonía de las dimensiones económicas, sociales y ambientales. Enuncia cinco grandes objetivos a impactar al 2030: las personas, el planeta, la paz, la prosperidad y las alianzas. Desde ella se convocó a la institucionalidad global a trabajar en la consecución de los 17 *Objetivos del desarrollo sostenible*, más conocidos como los ODS.

El ODS17 se presenta clave para la generación de los TSR, debido a que estos serán posibles gracias a la articulación, mediante alianzas, de las iniciativas que tienen por objetivo posibilitar que las personas puedan vivir dignamente y en sintonía con la naturaleza. Esto es fruto del aprendizaje

de que ninguna organización o ningún líder por separado puede asumir los grandes desafíos territoriales que es necesario atender, para que los pobladores puedan disfrutar de una vida digna o, en otras palabras, de un buen vivir y convivir.

La creatividad y la innovación social están llamadas a ocupar un papel protagónico en el proceso de hacer posibles territorios, en los que la sostenibilidad sea una realidad permanente, debido a que, de estar ausente, se seguirá trabajando por lograr objetivos ambiciosos con metodologías que en el pasado arrojaron resultados positivos, pero que terminaron por ser obsoletas o, simplemente, no arrojaron ninguno. En este punto, es hora de aceptar la invitación de Agustín Fuentes, en su texto *La chispa de la creatividad*, de afrontar sin ambages los desafíos del presente, lanzándonos, sin temor alguno, a otros dos millones de años de creatividad, incluso, plantear la gestión a partir de los parámetros de la guía de entidades públicas socialmente responsables, bajo criterios de sostenibilidad y gobernanza. Este puede ser el germen de un ambicioso plan de cambio que, gradualmente, vaya permeando diversas instancias y se convierta, en el largo plazo, en un modelo normal de la administración pública.

A primera vista, este ejercicio de plantear un modelo de gestión de un MSR bajo las directrices de la guía resulta, en el mejor de los casos, excesivamente complejo, por todas las dinámicas involucradas en un territorio. La difícil articulación de los actores, las motivaciones e intereses individuales, las pugnas políticas por el poder, la competencia, entre actores, y una evidente ausencia de lazos de colaboración, la satisfacción y el lucro propios, las dinámicas de exclusión y desigualdad, entre otras, juegan en contra de la posibilidad de establecer un marco de gestión como el propuesto, lo que entraña un mayor nivel de complejidad a mayor extensión del territorio. Por eso, es necesario pensar que esta propuesta sería posible solo en territorios exigüos y con una adecuada combinación de elementos que, desde la gobernanza, permitan construir escenarios de colaboración, mediante los cuales se puedan asegurar la implementación y el resultado queridos.

Suena ambicioso y, tal vez, ineficiente, proponer la aplicación de un modelo como el de la guía, para un propósito distante, como el manejo de una en-

tividad territorial. De hecho, si proponer y crear un modelo de gestión de un MSR bajo los parámetros del PMBOK puede resultar de suyo impensable, la gestión de una región, una subregión o un área metropolitana, y esto sería utópico. El carácter transitorio y la especificidad de los objetivos en proyectos que se establecen por definición en la guía, de entrada, sugieren la imposibilidad de administrar bajo sus pautas algo estable y permanente, como un municipio. Sin embargo, sería dable propender por su aplicación en ámbitos más pequeños, bien sea, en proyectos puntuales de una secretaria o en divisiones político-administrativas (veredas, corregimientos y comunas), y, con base en los resultados, potenciar y expandir su aplicación a formas más complejas de organización.

## 7. Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Alianza 21. (2018). *Alianza para un Mundo Responsable, Plural y Solidario*. Recuperado el 04 de 06 de 2019, de [http://www.alliance21.org/2003/index\\_es.html](http://www.alliance21.org/2003/index_es.html)
- Anselin, L. (2013). *Spatial Econometrics: Methods and Models*. Dordrecht: Springer Netherlands.
- Azuero Rodríguez, A., Melo, J., & García, M. (2011). Una presentación de la región socialmente responsable del Norte del Cauca. *Cuadernos de Administración (Universidad del Valle)*, 109-121.
- Azuero, A., & Melo, J. (2011). *Una presentación de la región socialmente responsable del Norte. Cuadernos de Administración (Vol. 27)*. Cali: Universidad del Valle.
- Banco Mundial. (1997). *El Estado en un Mundo en Transformación*. Washington D.C.
- Bárcena, A. (2015). La descolonización de la agenda para el desarrollo. En J. A. Ocampo Gaviria, *Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional* (págs. 115-160). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Beuf, A., & Rincón, P. (2017). *Ordenar los territorios: perspectivas críticas desde América Latina*. Bogotá, D.C., Colombia : Lima, Perú: Ediciones Uniandes : Universidad de los Andes, Publicaciones-Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Antropología : Universidad Nacional de Colombia, Centro Editorial, Facultad de Ciencias Humanas : Centro de Divulgação y Medios, Facultad de Artes.

- Bulkeley, H., & Betsill, M. (2005). Rethinking Sustainable Cities: Multilevel Governance and the 'Urban' Politics of Climate Change. *Environmental Politics*, 14(1), 42-63.
- Bulkeley, H., Watson, M., & Hudson, R. (2007). Modes of Governing Municipal Waste. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 39(11), 2733-2753.
- Camou, A. (2001). Los Desafíos de la Gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación. México. *Sociedades rurales, producción y medio ambiente*.
- Camps, V., & Giner, S. (2014). *Manual de civismo*. Ariel.
- Carrino, L. (2009). *Perlas y piratas: crítica de la cooperación para el desarrollo y nuevo multilateralismo*. Barcelona: Icaria.
- CEPAL. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Obtenido de CEPAL. ONU: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/S1801141\\_es.pdf?sequence=24&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/S1801141_es.pdf?sequence=24&isAllowed=y)
- Cerrillo i Martínez, A. (2005). *La gobernanza hoy 10 textos de referencia*. Obtenido de Instituto Nacional de Administración Pública, SP.: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=8110>
- Comité 21. (2004). *Territoires et Développement Développement. Guide des collectives territoriales pour la mise en œuvre d'un développement durable*. Obtenido de Comité 21: [http://www.comite21.org/\\_script/ntsp-document-file\\_download.php?document\\_id=161&document\\_file\\_id=142](http://www.comite21.org/_script/ntsp-document-file_download.php?document_id=161&document_file_id=142)
- Duque Cante, N. (2012). Particularidades de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. (U. N. Colombia, Ed.) *Analálisis político*, 25(76), 175-190.
- Estepé-Triay, S. (2003). *Bases conceptuales del nuevo modelo de administración pública catalana*. Obtenido de VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047359.pdf>
- FAMSI. (2012). *Guía para la incorporación de la responsabilidad social territorial en las políticas de empleo a nivel local. Proyecto "promoción de la RST en los gobiernos locales: por una administración responsable"*. Obtenido de Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional: [http://www.bibliotecavirtual.info/wp-content/uploads/2013/01/Guia\\_RS\\_Territorial\\_y\\_Empleo.pdf](http://www.bibliotecavirtual.info/wp-content/uploads/2013/01/Guia_RS_Territorial_y_Empleo.pdf)
- Feindt, P. (2012). Reflexive governance and multilevel decision making in agricultural policy: Conceptual reflections and empirical evidence. En E. Brousseau, T. Dedeurwaerdere, & B. Siebenhüner, *Reflexive Governance for Global Public Goods* (págs. 159-177). The MIT Press.
- Filho, W., Platje, J., Gerstlberger, W., Ciegis, R., Kääriä, J., Klavins, M., & Kliucininkas, L. (2016). The role of governance in realising the transition towards sustainable societies. *Journal of Cleaner Production*, 113, 755-766.
- G. Shabbir, C., & Rondinelli, D. (2007). From Government Decentralization to Decentralized Governance. En G. Cheema, *Decentralizing governance: emerging concepts and practices* (págs. 1-20). Cambridge.: Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard Univ [u.a.].
- Gerlak, A., Heikkilä, T., & Lubell, M. (2012). The Promise and Performance of Collaborative Governance. En M. Kraft, & S. Kamieniecki, *The Oxford Handbook of U.S. Environmental Policy*. Oxford University Press.
- Gobernación de Antioquia. (2016). *Anuario estadístico de Antioquia 2016*. Obtenido de Departamento Administrativo de Planeación: <http://www.antioquiadatos.gov.co/index.php/introduccion-y-objetivo>
- González, Y. M. (2019). Participation as a Safety Valve: Police Reform Through Participatory Security in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 61(2), 68-92. doi:10.1017/lap.2018.78
- Grupo de Trabajo de ADRO. (2007). *Documento base sobre los Territorios Socialmente Responsables*. Obtenido de Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España – Documentos Red Retos: <http://www.mitramiss.gob.es/uafse/es/COP/redRETOS/01.pdf>
- Isaza Espinoza, C. (2012). El papel del Estado en esquemas de gobernanza. *Revista Zero*, 28, 30-33.
- Jessop, B. (2003). Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. En H. Bang, *Governance as social and political communication* (págs. 142-172). Manchester: Manchester University Press.
- Jolliffe, I. (2011). Principal Component Analysis. En M. Lovric (Ed.), *International Encyclopedia of Statistical Science* (págs. 1094-1096). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- Jover Torregrosa, D. (2012). Territorios socialmente responsables: el trabajo comunitario como estrategia de desarrollo local. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, (119), 145-159.
- Kallis, G., Kiparsky, M., & Norgaard. (2019). Collaborative governance and adaptive management: Lessons from California's CALFED Water Program. *Environmental Science & Policy*, 12, 631-643.

- Kardos, M. (2012). The Reflection of Good Governance in Sustainable Development Strategies. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 1166-1173.
- Khanna, P., & Hermida Lazcano, P. (2017). *Conectografía: mapear el futuro de la civilización mundial*. Barcelona: Paidós.
- Kooiman, J. (2003). *Gobernar en Gobernanza. Gobernanza, Democracia y bienestar social*. Barcelona.
- Legis Editores S. A. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Legis.
- Lledó, P. (2007). *Gestión De Proyectos: Cómo dirigir proyectos exitosos, coordinar los recursos humanos*. Buenos Aires: Pearson Education.
- López Zárata, R. (2014). La Interacción Gobierno Universidades: Una relación Compleja. *Bordón. Revista de Pedagogía*, 75-87.
- Loteró Álvarez, L. (2018). La gestión de la calidad de los proyectos bajo la perspectiva de la Economía Circular. *Revista Cubana de Ciencias Informáticas*, 71-88.
- Marchioni, M. (2007). *Planificación social y organización de la comunidad: alternativas avanzadas a la crisis*. Madrid: Editorial Popular.
- Mata, E., Becerra Pozos, L., Sandoval Terán, A., & Pineda, L. (2009). Incidencia en el Desarrollo Local. Programa de Profesionalización y Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Obtenido de [https://docs.wixstatic.com/ugd/e2d8ae\\_cc616cc420cc45eaa94b45c88ca9077b.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/e2d8ae_cc616cc420cc45eaa94b45c88ca9077b.pdf)
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor: Mitos del sector público frente al privado*. Barcelona: RBA.
- Meadowcroft, J. (2007). Who is in Charge here? Governance for Sustainable Development in a Complex World\*. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 299-314.
- Meadowcroft, J. (2009). Climate change governance . *Policy Research working paper ; no. WPS 4941. World Bank* .
- Melo, J. (2018). *De la RSE a la RST*. Obtenido de [http://innove.com.co/wp-content/uploads/2015/07/De-la-RSE-a-la-RST\\_web.pdf](http://innove.com.co/wp-content/uploads/2015/07/De-la-RSE-a-la-RST_web.pdf)
- Molano, G., & Méndez, C. (2017). Las áreas metropolitanas y el desafío del desarrollo sostenible. En E. Prieto Soto, & C. Patiño Villa, *Construcción de metrópolis: Identificación de procesos de planeación para una área metropolitana eficiente*. Bogotá: Planeta. Universidad Nacional de Colombia.
- Molina Saenz, N. (2016). Paz positiva, objetivos de desarrollo sostenible y territorios socialmente responsables. . *Centro de Pensamiento Social*.
- Monedero, J. (2012). El programa de máximos del neoliberalismo: el Informe a la Trilateral de 1975. *Sociología Histórica*, 289-310.
- Negret, R. (1995). *En el sendero del desarrollo sostenible: Ecología, Naturaleza, Sociedad*. Quito: Ediciones Culturales.
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.
- ONU. (04 de 08 de 1987). *Informe Brundtland. "Nuestro futuro común"*. Obtenido de United Nations Documents: <https://undocs.org/es/A/42/427>
- Orr, D. (2014). Prólogo. En T. w. institute, *Gobernar para la sostenibilidad : la situación del mundo 2014*. Barcelona : Icaria.
- Pérez Rincón, M., Rojas Padilla, J., & Ordóñez Barona, C. (2010). *Desarrollo Sostenible. Principios, aplicaciones y lineamientos de política para Colombia*. Santiago de Cali: Universidad del Valle.
- Pierre, J. (2000). *Debating governance: authority, steering and democracy*. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Pierri, N. (2005). Historia del Concepto de Desarrollo Sustentable. En G. Foladori, & N. Pierri, *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable* (págs. 27-81). México.
- Porrás-Nadales, A. (2014). *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*. Madrid: Trotta.
- Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista instituciones y Desarrollo*, 10, 103-148.
- Prats, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Instituciones y Desarrollo. Revista Instituciones y Desarrollo*, 14-15, 239-269.
- Project Management Institute. (2017). *Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos (Guía del PMBOK)*.
- PROSUR. (s.f.). Obtenido de <http://corporacionprosur.org/>
- Reas Euskadi. (2018). *REAS Euskadi, Red de Economía Alternativa y Solidaria de Euskadi*. Obtenido de <https://www.economiasolidaria.org/reas-euskadi>
- Restrepo Escobar, F. (2017). *Proyectos socialmente responsables*. Editorial UPB.
- Sachs, J. (2014). *La Era del Desarrollo Sostenible*. Bogotá: Planeta.
- Sachs, J. (2016). *La Era del Desarrollo Sostenible*. Barcelona: Paidós.
- Sen, A. (2006). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá: Planeta.
- Sotillo Lorenzo, J. (2015). *El reto de cambiar el mundo: la agenda 2030 de desarrollo sostenible*. Madrid: Los Libros de la Catarata Universidad Complutense de Madrid.

Strom, K., & Müller, W. (1999). Coalition governance institutions in parliamentary democracies. *Workshop 13 'Designing Institutions. at the Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research*. Mannheim.

Tapscott, D., & Tapscott, A. (2016). *La Revolución blockchain. Descubre cómo esta nueva tecnología transformará la economía global*. Barcelona: Deusto.

Vázquez Pinos, A. B. (2014). *Tomen nota gobernantes: cohesión social + gobernanza participativa= Territorio Socialmente Responsable*. Obtenido de Diario Responsable: <https://diarioresponsable.com/opinion/17048>

## Sobre los autores

### **MSc. Liliana Lotero Álvarez**

Docente-investigadora; Coordinadora grupo de investigación en Portafolios, Programas y Proyectos –GIP3- y coordinadora de semilleros de la Escuela de Economía, Administración y Negocios de la Universidad Pontificia Bolivariana (sede Medellín). Correo electrónico: [liliana.lotero@upb.edu.co](mailto:liliana.lotero@upb.edu.co); <https://orcid.org/0000-0001-9746-2452>

### **Ph.D. Nicolás Molina Sáenz**

Docente – investigador de la Escuela de Economía, Administración y Negocios sede Medellín. Integrante del grupo de investigación Portafolios, Programas y Proyectos -GIP3. Correo electrónico: [nicolas.molina@upb.edu.co](mailto:nicolas.molina@upb.edu.co); <https://orcid.org/0000-0002-2910-8029>

### **Mgr. Juan Camilo Vallejo Vélez**

Docente-investigador; integrante del grupo de investigación en Portafolios, Programas y Proyectos –GIP3- y coordinador de Posgrados Área Gerencial y Organizacional de la Escuela de Economía, Administración y Negocios de la Universidad Pontificia Bolivariana (sede Medellín). Correo electrónico: [juancamilo.vallejo@upb.edu.co](mailto:juancamilo.vallejo@upb.edu.co); <https://orcid.org/0000-0003-4980-1477>





## MSc. Guillermo David Hincapié Vélez

Docente-investigador; integrante del Grupo de Investigación en Análisis Económico UPB –GAE UPB- y coordinador de investigación de pregrado de la Escuela de Economía, Administración y Negocios de la Universidad Pontificia Bolivariana (sede Medellín). Correo electrónico: guillermo.hincapie@upb.edu.co, <https://orcid.org/0000-0003-4175-7643>

## Ph.D. Luis Horacio Botero Montoya

Docente-investigador; integrante del grupo de investigación en Portafolios, Programas y Proyectos –GIP3- y coordinador de investigación de la Escuela de Economía, Administración y Negocios de la Universidad Pontificia Bolivariana (sede Medellín). Correo electrónico: luishoracio.botero@upb.edu.co; <https://orcid.org/0000-0002-4116-8876>

|   |                   |   |
|---|-------------------|---|
|  <b>Universidad Pontificia Bolivariana</b>   | <b>SU OPINIÓN</b> |  |
| <p>Para la Editorial UPB es muy importante ofrecerle un excelente producto. La información que nos suministre acerca de la calidad de nuestras publicaciones será muy valiosa en el proceso de mejoramiento que realizamos. Para darnos su opinión, comuníquese a través de la línea (57)(4) 3544565 o vía correo electrónico a <a href="mailto:editorial@upb.edu.co">editorial@upb.edu.co</a> Por favor adjunte datos como el título y la fecha de publicación, su nombre, correo electrónico y número telefónico.</p> |                   |   |

Esta obra se publicó en archivo digital en el mes de noviembre de 2019.

Atrás quedaron los tiempos en los que se pensaba que una organización aislada o un público privado o social, de manera independiente, fueran capaces de vencer las condiciones adversas que impedían que los pobladores de sus territorios pudieran vivir dignamente. Hoy se sabe que nadie, de manera solitaria, posibilita las condiciones para que las personas, en cualquier lugar del mundo, puedan tener un buen vivir y convivir. Muchas de las acciones que, en el pasado, emprendían organizaciones en solitario con el afán de responder a una situación adversa —bien fuera ambiental, social o económica—, arrojaban pobres resultados porque se realizaron para obedecer a un solo punto de vista o con muy pocos recursos, pero, paradójicamente, en su propio entorno se encontraban otras organizaciones con las que se podría haber hecho alguna alianza, en pos de solucionar la adversidad que había que vencer.