

**LA GOBERNANZA COMO MECANISMO PARA LA TOMA DE DECISIONES EN
LA PROVINCIA DE CARTAMA**

León Darío Ardila Usuga
Robinson Gómez Giraldo
Mayo de 2018.

Universidad EAFIT.
Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Tabla de Contenido

Contenido

Introducción	4
Justificación	7
1. La Gobernanza en la provincia de Cartama	8
1.1 La provincia de Cartama como organización territorial administrativa	8
1.2 La gobernanza como mecanismo de participación pública para la toma de decisiones	12
1.3 Los Stakeholders y la participación pública para la toma de decisiones	15
1.4 Marco prescriptivo de Cartama a la luz de la gobernanza	19
2. Aspectos metodológicos	22
3. Resultados	23
4. Conclusiones	26
Referencias Bibliográficas	28
Anexo 1	30

LA GOBERNANZA COMO MECANISMO PARA LA TOMA DE DECISIONES EN LA PROVINCIA DE CARTAMA

Resumen

La gobernanza es planteada como un mecanismo de participación pública donde permite la configuración de planes, programas y proyectos para las comunidades. Asimismo, tiene presente las propuestas de los Stakeholders dentro de la interconexión con los grupos empresariales y sociales en la circulación y desarrollo de las actividades en los territorios. Para esto, se aborda elementos sobre la organización territorial administrativa de Cartama, el concepto de gobernanza para la toma de decisiones y el papel que juega los Stakeholders en la participación pública, con el fin de desarrollar una gobernanza en la provincia de Cartama. La implementación de una gobernanza diferenciada y heterogénea que comprenda la diversidad de los territorios y las necesidades colectivas son una brújula para que las soluciones que se formulen genere progreso público desde la participación democrática de los grupos interesados.

Palabras Claves: Gobernanza, Stakeholders, Provincia, democracia

Abstract

Governance is proposed as a mechanism of public participation where it allows the configuration of plans, programs and projects for the communities. It also takes into account the proposals of the Stakeholders within the interconnection with business and social groups in the circulation and development of activities in the territories. For this, it is addressed elements on the administrative territorial organization of Cartama, the concept of governance for decision making and the role played by stakeholders in public participation, in order to develop governance in the province of Cartama. The implementation of a differentiated and heterogeneous governance that understands the diversity of the territories and the collective needs are a compass so that the solutions that are formulated generate public progress from the democratic participation of the interested groups.

Keywords: Governance, Stakeholders, Province, democracy

Introducción

Este trabajo de grado hace una comprensión y exploración en el uso de elementos normativos establecidos en la Constitución Política de Colombia sobre la creación de las provincias, como una forma de organización territorial que contribuya a la formulación de proyectos colectivos donde brinden soluciones a los problemas públicos de los municipios que la integran.

Acorde con lo anterior, responde a uno de los puntos fundamentales de la creación de las provincias como es la *participación pública*, en la determinación de los alcances, métodos y formas que se pueden utilizar dentro de la implementación de la gobernanza. Por ello, se propone una gobernanza diferenciada, bajo la comprensión de las particularidades del territorio delimitado por ordenanza departamental en la integración de la provincia. Asimismo, incluye la definición y clasificación de los Stakeholders¹ frente al nivel de participación en los procesos deliberativos.

Ahora bien, desde del siglo pasado los gobiernos han transitado por una crisis administrativa producto de las inadecuadas decisiones y comportamientos en la hora de gobernar, esa ineficacia ha llevado a que la ciudadanía encuentre como principal responsable de todos los defectos del gobierno al gobernante. Aquí, los gobernantes han desarrollado sus actividades en condiciones de ilegitimidad, esta ausencia de transparencia pública en la democracia ha provocado que los ciudadanos repiensen nuevas formas de concebir la política y el gobierno, dando tránsito a una transformación de los modelos políticos en muchos países del mundo en pro de la democratización de las naciones.

¹“La Teoría de los Stakeholders (Freeman, 1984), considera que las organizaciones están compuestas por un conjunto de participantes, a los que denomina grupos de interés (stakeholders)” (Ruiz y Retalosa, 2012, p.22).

No obstante, al darse la elección popular de los gobiernos ha hecho que estos sean legítimos, pero no han logrado responder eficientemente a las demandas sociales (Aguilar, 2010), puesto que el rendimiento de las acciones de las administraciones en los territorios no soluciona debidamente los problemas oficiales.

La creación de la provincia revive muchos de los problemas públicos que resultan en la gestión administrativa de cualquier organización territorial, más aún, cuando se encuentran concentrados los recursos de cada uno de los municipios que la integran. Para ello, es necesario la existencia de instituciones democráticas que determinen el futuro de la organización territorial, puesto que al no presentarse mecanismos de participación pública para la toma de decisiones dificulta la definición en la determinación de la inversiones y la solución de los problemas públicos prioritarios, es decir, que proyecto invertir, en que zona invertir, como generar impacto regional desde las inversiones de cada uno de los proyectos ejecutados en la provincia dirigidas a mejorar las condiciones ambientales, agrícolas y comerciales, entre otras dentro de la región.

Así entonces, se contribuye a la solución de dichas orientaciones públicas de la organización administrativa de los municipios. Aquí, el ejercicio administrativo del gobierno al fijar los planes de inversión destinadas en sus territorios, sin concertar con la ciudadanía generará dudas por parte de estos llevando a acciones ilegítimas haciendo inviable la permanencia de la provincia.

Por su parte, en la nueva provincia de Cartama creada a partir de la ordenanza 054 de 2016, es una entidad pública que agrupa 11 municipios del suroeste antioqueño como: Caramanta, Fredonia, Jericó, La Pintada, Montebello, Pueblorico, Santa Bárbara, Támesis, Tarso, Valparaíso y Venecia. Estos municipios que componen la recién creada provincia tienen algunas homogeneidades económicas y culturales por pertenecer a la misma región, pero cuentan con

muchas dificultades en términos de infraestructura, desarrollo agrario y comercial. Precisamente, la conformación de esta nueva entidad pública se da con el ánimo de implementar proyectos públicos en conjunto.

Precisamente, mediante la ordenanza 68 de 2017 del departamento de Antioquia, establece todo el marco regulatorio de la provincia de Cartama, el parágrafo del artículo 16, plantea la necesidad por vía estatutaria que la provincia establezca los mecanismos de la participación pública para la toma de decisiones y que sean los mismos ciudadanos quienes estipulen la focalización de la inversión pública.

De esta forma, la ordenanza 54 en su artículo 3, establece el mecanismo de financiación de la provincia, y le encarga a cada uno de los municipios el porcentaje que se debe aportar al presupuesto general de la provincia, éste debe ajustarse a los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo. Además, los recursos deben estar destinados a la solución de problemas públicos de acuerdo a las competencias de la provincia, teniendo presente las necesidades de cada uno de los Stakeholders que conforman las provincias en sus planes de inversión.

Por otro lado, *la pregunta* que subyace a este trabajo investigativo es ¿De qué manera contribuiría la gobernanza como mecanismo de participación pública para la toma de decisiones en la en la provincia de Cartama? Desde esta perspectiva, el trabajo tiene como *objetivo general* describir un modelo de gobernanza que sirva como mecanismo de participación pública para la toma de decisiones en la provincia de Cartama.

Para ello, se usan dos *objetivos específicos* que son:

-Establecer como a través de la democratización de las decisiones públicas se pueden escoger proyectos en conjunto para el mejoramiento de las economías territoriales.

-Describir la importancia de los Stakeholders en la toma de decisiones públicas en la provincia de Cartama.

Ciertamente, la presente investigación propone la siguiente *hipótesis*: la implementación de un mecanismo de gobernanza diferenciada, permite la participación pública en la toma de decisiones hacia el entendimiento político, económico y social en la provincia de Cartama con los municipios que la integran.

Justificación

La provincia de Cartama se fundamenta legalmente en la Ley orgánica 1454 de 2011, establece los lineamientos para la organización político-administrativa del territorio colombiano, y dio el piso jurídico para que la Asamblea de Antioquia permitiera la creación de la provincia de Cartama, tal como lo establece la ordenanza 54 de 2016. De igual forma, configura la agenda pública con nuevos retos y obligaciones en la responsabilidad de sacar adelante proyectos que correspondan a las necesidades de toda la provincia. En este sentido, define los problemas públicos de los Stakeholders dentro de las dinámicas económicas y sociales de cada municipio que la integran.

La importancia de una gobernanza como principal mecanismo para la toma de decisiones, puede ser determinante en las decisiones de inversión que resuelvan eficientemente los problemas públicos de la provincia. Como se dijo arriba, las decisiones se han tomado de manera vertical provocando una imagen negativa de gobernabilidad. Estas estructuras han sido desplazadas por disposiciones más horizontales, dando una participación significativa a los *stakeholders*, quienes brindan sugerencias metodológicas y algunas soluciones adecuadas a cada uno de los problemas públicos que los aquejan.

De este modo, los recursos que administra una provincia requiere (Congreso de la Republica, 2011), la focalización eficiente de los mismos mediante la democratización de las decisiones en el mantenimiento de la legitimidad de los planes, programas, proyectos y la gobernabilidad del administrador.

1. La Gobernanza en la provincia de Cartama

1.1 La provincia de Cartama como organización territorial administrativa

Las organizaciones de los municipios son una forma de gestión político- administrativa que favorece proyectos de infraestructura en pro del desarrollo de sus territorios. En el caso de la provincia de Cartama, es en una entidad administrativa que agrupa 11 municipios del suroeste antioqueño, la configuración de esta nueva forma de gestión del territorio tiene su génesis en la Constitución Política de Colombia del 1991, que plantea en su artículo 321:

Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento. La ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y que les asignen la ley y los municipios que las integran. Las provincias serán creadas por ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley. Para el ingreso a una provincia ya constituida deberá realizarse una consulta popular en los municipios interesados. El departamento y los municipios aportarán a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determinen la asamblea y los concejos respectivos.

Desde lo anterior, la Constitución del 1991, suministra el piso jurídico que permite a la Ley orgánica 1454 del 2011, el dictar las normas de ordenamiento territorial, este marco normativo

da vida a la figura de las provincias como forma de organización administrativa de la zona en los departamentos que integran la Nación.

Dicha Ley se fundamenta en la necesidad de mejorar la gestión pública teniendo presente que el mecanismo de financiación y administración, según lo establecido en la Ley 1454 y la ordenanza 54 del 2016, fija los gastos de funcionamiento en lo que corresponde a la administración de la provincia, como lo señala el artículo tercero, párrafo tercero de la ordenanza 54, que no pueden exceder en ningún caso al 10 % de los ingresos, de los cuales constituyen los aportes del departamento y los municipios que integran la provincia.

Del mismo modo, la ordenanza 68 del 2017 del departamento de Antioquia establece el marco general de la creación y organización de las provincias que establece las competencias de la provincia en los 11 municipios y la manera en que estas impactarán positivamente en el desarrollo de la organización administrativa.

Según, el Artículo 11, define las Competencias de las Provincias Administrativas y de Planificación:

Son competencias básicas de toda provincia Administrativa y de Planificación que constituya y cree en el Departamento de Antioquia, además de las que les determinen otras disposiciones legales, diferentes a la ley 1454 de 2011 o las que la modifiquen, ajusten o sustituyan, las siguientes:

- a) Organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos.
- b) Ejercer funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional.
- c) Gestionar y ejecutar obras de ámbito regional

- d) Gestionar y ejecutar proyectos de desarrollo integral y cumplir funciones de planificación.
- e) Realizar gestión ambiental.

(Asamblea de Antioquia, 2017)

Además, se crea una junta provincial conformado por los alcaldes de los municipios y el gobernador, dentro de su estructura administrativa se define quiénes y cómo será su conformación, su financiación, los topes en gastos de funcionamiento, actividades propias de las provincias administrativas y el rol con los municipios, pues los ingresos estarán destinados para el cumplimiento de los cinco objetivos trazados en la provincia. Sin embargo, no es claro cómo va a ser la participación de la ciudadanía demostrándose una discreción de quienes definen los estatutos internos.

También, el Artículo 16 de la Ley mencionada arriba, enumera los órganos de dirección y administración, su filosofía, las formas de dirección y administración, donde expresa:

Las áreas metropolitanas como esquema asociativo, territorial, las Provincias Administrativas y de Planificación estarán a cargo de una Junta Provincial, de un Presidente de la Junta Provincial, del Director, de un Consejo Provincial de Planeación y la Secretaría Técnica.

Parágrafo. En los estatutos internos se deberá velar por la inclusión y participación de la ciudadanía en la toma de decisiones que sobre la región se adopte, de conformidad con el parágrafo del artículo 11 de la Ley 1454 de 2011 (Asamblea de Antioquia,2017).

Por lo anterior, deja como imperativo la necesidad de reglamentar el rol del ciudadano en la toma de decisiones, comprendiendo que esta forma de organización de la administración del territorio no delega al ciudadano el control político ni la gestión de los proyectos a través de un

ejercicio democrático, puesto que el rumbo administrativo de los planes, programas y proyectos estarán en manos de los delegados de los municipios y el departamento.

Ahora bien, la participación pública no puede dejar al ciudadano como un simple espectador, lo que es necesario que éste logre una presencia activa en la toma de decisiones, por lo que es importante en los estatutos de la gobernanza el papel de la intervención ciudadana sobre los planes, programas y proyectos en la competencia de la provincia. Aquí, las facultades de los ciudadanos en el estado social y democrático de derecho, conforme a la tradición liberal, tiene unos alcances de carácter subjetivos, sin los cuales quedaría incompleto y se romperían los parámetros de autodeterminación que configuran una democracia.

Como sostiene Habermas (2005),

En primer lugar, se distinguen los respectivos conceptos de ciudadano. Conforme la concepción liberal, el status de los ciudadanos viene definido por los derechos subjetivos que los ciudadanos tienen frente al Estado y a los demás ciudadanos. Como portadores de derechos subjetivos los ciudadanos gozan de la protección del estado mientras persiguen sus intereses privados dentro de los límites trazados por las leyes. Los derechos subjetivos son derechos negativos que garantizan un ámbito de opción dentro del cual las personas jurídicas quedan libres de coacciones externas. Los derechos políticos tienen la misma estructura. Dan a los ciudadanos la posibilidad de hacer valer sus intereses privados de modo que éstos puedan al cabo (a través de las elecciones, de la composición del Parlamento y del gobierno) agregarse con otros intereses privados, hasta formar una voluntad política que sea capaz de ejercer una efectiva influencia sobre la administración. De esta forma, los ciudadanos

políticos pueden controlar que el poder del Estado se ejerza en interés de los ciudadanos como personas privadas (p. 2 y 3).

Según el autor, los derechos políticos no deben omitirse pues son una categoría de derechos propios del estado liberal, y en relación a la ordenanza 68 del 2017, se prevé la importancia de la creación de mecanismos que promuevan la participación pública efectiva en un entorno de democracia deliberativa para la toma de decisiones.

1.2 La gobernanza como mecanismo de participación pública para la toma de decisiones

La forma de gobernar ha ido cambiando con el pasar de los años, la democratización de la sociedad y las actividades del gobierno cada vez son más necesarias, lo cual exigen la implementación de nuevas herramientas que permitan que el ciudadano se acerque más a la gestión pública dentro de la orientación de una ciudad, un departamento o una nación.

Hace algunos años el gobierno era el responsable de todas irregularidades que ocurrían en la gestión, lo que significaba que el gobernante recibía todos los cuestionamientos de las ineficiencias y errores de su gobierno, esto ha llevado a que los gobernantes pierdan legitimidad y consecuentemente les sea más difícil gobernar.

Podemos mencionar que el siglo XX tuvo momentos políticos que marcaron la historia, especialmente en la primera mitad del siglo XX, luego de la primera guerra mundial, las dictaduras ocasionaron millones de muertes en el mundo, sumado las crisis financieras que agotaron el estado de bienestar y pusieron en duda la capacidad del gobierno para solucionar los problemas públicos (Aguilar, 2010). Esto, dio lugar a que surgieran en el mundo nuevas tendencias que permitieran el mejoramiento de la gestión pública, directrices orientadas a dar

mayor participación al ciudadano en las decisiones públicas tales como: las políticas públicas², el accountability³ o la gobernanza⁴.

Los países latinoamericanos en particular Colombia hace uso del término gobernabilidad y gobernanza de manera particular y especialmente cuando buscan enfocarse en el análisis de las actividades del gobierno y su relación con los ciudadanos. Así, los sectores académicos, empresariales, educativos y sociales, entre otros referencian ambos conceptos cuando se quiere hacer estudio de las actividades del gobierno y cualquier otra institución de orden público. Sin embargo, las dificultades a la hora de definir y diferenciar la gobernanza y la gobernabilidad generan un vacío conceptual en las formas en las que se toman las decisiones en un gobierno democrático, dando lugar a que cada sector de manera individual, determine la viabilidad o no de cada propuesta en un territorio (Launay-Gama, 2008).

A pesar de la complejidad semántica, la gobernanza ha tenido ciertos desarrollos epistemológicos y teóricos con múltiples formas de aplicación, entre estos tipos de gobernanza que son objeto de estudio encontramos la gobernanza global, la gobernanza corporativa o la gobernanza moderna, estas dependen del enfoque, los interesados, el tema a deliberar, las

² Las políticas públicas han surgido como una herramienta que permite dar solución a los problemas públicos desde la satisfacción de las necesidades sociales cambiando la forma de administración pública enfocándola en la legitimidad y legalidad permitiendo la participación de múltiples actores, influyendo en el seguimiento de procesos y elaboración de programas (Subirats,1994).

³ Las decisiones públicas demandan cada vez más publicidad, requieren que los gobiernos informen como ejercicio de transparencia las ejecuciones de la administración pública a los ciudadanos (Drahos,2017).

⁴ La gobernanza se ha vuelto un concepto muy popular en los últimos años, muchos hablan de gobernanza sin entender en muchas ocasiones su alcance. Gobernanza antes guardaba similitud con gobierno, sin embargo, hoy su significado es muy diferente, dado que, caracteriza una forma de gobierno diferente, mucho más corporativo, en el que se introducen nuevas herramientas y que dista de al esquemática y jerarquizada de la forma tradicional de gobierno (Mayntz,2001).

condiciones y circunstancias que dan lugar a la aplicación de la gobernanza como mecanismo para la toma de decisiones (Launay-Gama, 2008).

Al final del siglo XX, la gobernanza ha contribuido enormemente en la resolución de los problemas públicos transformando la forma en que se administra. Al mismo tiempo, la “nueva Gobernanza” requiere de conocimientos técnicos y sistemáticos, mediante los cuales los administradores gubernamentales puedan dirigir la resolución de los problemas públicos desde la interacción con las personas (Salomon,2011).

La gobernanza es un proceso de construcción colectiva, formal y en muchos casos informal. Esta se construye en cada región con la población de acuerdo a las necesidades y capacidades de sus actores, entorno, hábitat, y donde finalmente se toman las decisiones en una sociedad para la dinámica de su contexto y su sistema normativo (Hufty, 2008).

Según, Hufty (2008),

Cada sociedad desarrolla sus modos de gobernanza, sus sistemas de toma de decisión o de resolución de conflictos entre sus miembros, sus normas e instituciones. Puede también analizarse de manera no normativa y no preceptiva (aunque desde el punto de vista epistemológico, toda teoría, elemento necesario para el análisis, se apoya in fine sobre valores) (p.8).

En este sentido, los procesos de decisión pública en los sistemas de toma de decisiones tiene una finalidad que es legitimar las actuaciones del estado y todo su sistema jurídico, pues las decisiones que se tomen en un proceso deliberativo deben ser aceptados por los Stakeholders, teniendo claro siempre las leyes que deben acatarse y la democracia deliberativa desde la voz de

la sociedad expresado en su poder comunicativo (Habermas, 1996), mediante las instituciones establecidas en el ordenamiento jurídico.

La gobernanza como mecanismo de participación pública para la toma de decisiones en la provincia de Cartama está orientada en la generación de un modelo de autogobierno, dicho componente permite la participación cívica en la transformación de la sociedad, en la fijación de las agendas públicas, en la implementación de planes, programas y proyectos, convirtiendo el disenso en oportunidad, llevando a que los conflictos de interés y los problemas públicos sean sometidos a un proceso de deliberación, superando las limitaciones y exclusiones e incluso de tipo presupuestal prevaleciendo todos los valores democráticos (Barber, 2003).

1.3 Los Stakeholders y la participación pública para la toma de decisiones

La participación pública es uno de los ingredientes significativos de la democracia moderna, dado que, sin la autodeterminación y el respeto de los principios democráticos, el poder soberano de las decisiones ciudadanas tendrá poca fuerza en la deliberación (Bobbio, 1989). En relación a lo anterior, la gobernanza en la democracia dinamiza la participación, la igualdad, la eficacia y la coherencia hacia la toma de decisiones colectivas. Aquí, la participación pública requiere de la capacidad de todas las agencias en el uso de la información y ajuste contextual para fijar los impactos de los proyectos de inversión a la hora de proponer soluciones.

La gobernanza necesita que quienes participen en la toma de decisiones estén bien informados, tengan el conocimiento, el interés para la generación de ideas oportunas y

significativas que contribuyan a dar soluciones efectivas al problema público, y no exista restricción en relación a la participación de los stakeholders (Rivera Berrio, 2009).

En los procesos de gobernanza deben tenerse en cuenta que las normas tienen un vínculo muy directo con los actores, sus relaciones, interacciones, gustos, ideas, intereses y situaciones, dado que todos los actores no tienen la misma influencia, así pues, los Stakeholders o actores que definen cada situación o actuación deben caracterizarse. Como se describe en la tabla siguiente,

Tabla 1. Descripción de los actores

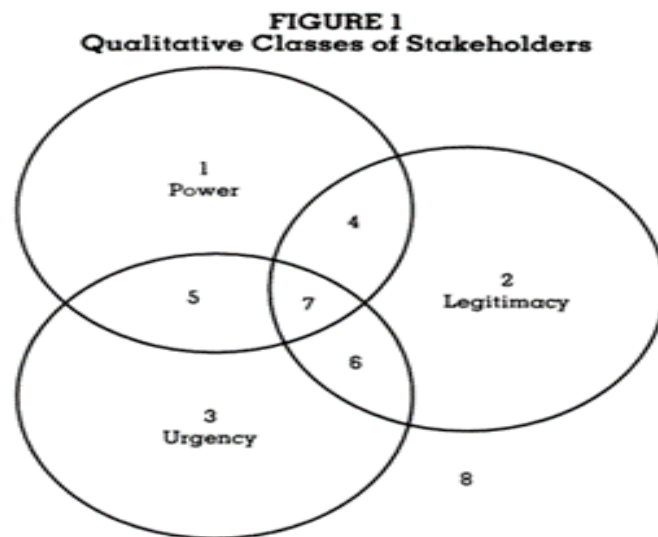
Categoría	Actor 1	Actor 2
Categoría o nivel formal (organización del Estado nacional)		
Categoría o nivel formal (organización del Estado nacional)		
Status (formal-informal)		
Recursos controlados (económicos, culturales, relacionales, simbólicos...)		
Status (formal-informal)		
Creencias o ideologías		
Modos de expresión y acción		
Impacto		
Núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas		
Espacio de intervención		
Posicionamiento frente al problema estudiado		
Núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas		

Fuente: (Hufty,2008, p.13)

Según lo anterior, en los procesos de participación pública para la toma de decisiones en la provincia de Cartama, los Stakeholders deben estar identificados y la metodología de identificación de los actores tendrá en cuenta los factores económicos, sociales, culturales y simbólicos (Hufty, 2008).

Igualmente, los Stakeholders deben tener unos atributos necesarios para participar de las actividades de deliberación, estos atributos son: poder, legitimidad y urgencia, como se muestra en la Figura siguiente.

Figura 1. Clases cualitativas de Stakeholders

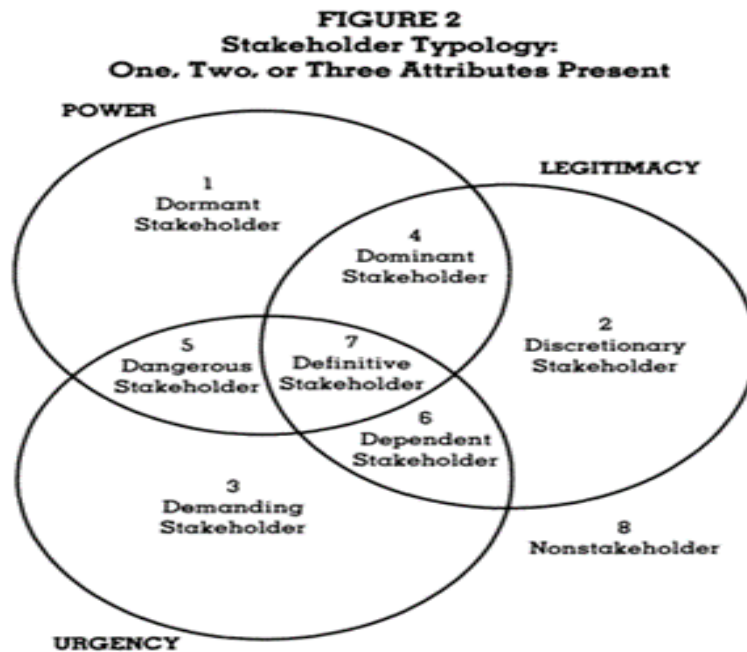


Fuente: (Mitchell y Wood, 2016, p.872)

Estas variables pueden cambiar dependiendo de las circunstancias sociales, dado que estos son socialmente contruidos voluntariamente, lo que significa que los Stakeholders pueden tener uno, dos o los tres atributos.

Del mismo modo, en la figura 2 se expresa que los atributos tienen una parte dominante inactiva y tienen el poder de imponer su voluntad frente a los otros (Mitchell y Wood, 2016).

Figura 2. Tipologías de Stakeholder: uno, dos o tres atributos



Fuente: (Mitchell y Wood, 2016, p.874)

En el caso de los Stakeholders discretos, presentan legitimidad, pero no tienen el poder para influir en las decisiones (Mitchell y Wood, 2016), por ejemplo, los presidentes de juntas de acción comunal, que gozan de amplia legitimidad en sus zonas de influencia no tienen el poder de definir o determinar qué hacer.

Por otro lado, los Stakeholders exigentes, el único atributo que tienen entre los interesados es la urgencia, no tienen ni poder ni legitimidad, pero sus reclamos generan ruido, como los afectados de una obra pública o de la ausencia de una obra pública. Asimismo, los Stakeholders interesados, poseen dos de los atributos, ejemplo: el poder y la urgencia o el poder y la legitimidad, su alto nivel de influencia hace que la respuesta pública a sus reclamos sea mucho mayor (Mitchell y Wood, 2016).

Los Stakeholders dominantes, tienen un poder de influencia, tanto porque gozan de legitimidad y poder con gran capacidad para responder a los reclamos por su reconocimiento y predominio (Mitchell y Wood, 2016). En este sentido, con relación a la provincia, priorizan rápidamente asuntos en la agenda pública, que consideran necesarios para la solución de problemas públicos o para inversiones necesarias.

Por su parte, los Stakeholder dependientes, gozan de legitimidad y urgencia, pero no tienen poder, estos dependen de otros actores de interés que posean poder. Los Stakeholders peligrosos, adquieren poder y urgencia, pero no legitimidad, estos dos atributos de este grupo de interés buscan imponer a los demás su voluntad de forma forzada afectando la adecuada participación democrática (Mitchell y Wood, 2016). Finalmente, los Stakeholders definitivos, estos llevan los tres tributos, dado que sus demandas fácilmente son viabilizadas en los procesos deliberativos (Mitchell y Wood, 2016), por la capacidad de ejercer cambios en los procesos públicos de los territorios.

Por lo dicho, la gobernanza en la provincia de Cartama, se observa que son los Stakeholders quienes finalmente dan viabilidad a cada uno de los planes, programas y proyectos que se diseñarán dentro de las competencias establecidas en la provincia. Asimismo, la gobernanza será heterogénea, dado las dinámicas sociales, económicas y políticas de los territorios, lo que va a requerir un esquema de participación pública según las características de la región.

1.4 Marco prescriptivo de Cartama a la luz de la gobernanza

La gobernanza como herramienta metodológica desde las soluciones colectivas son pertinentes para la provincia de Cartama ya que, en su competencia, organiza conjuntamente la

prestación de servicios públicos, ejerce funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, gestiona y ejecuta obras de ámbito regional, ya sea con lo ambiental y con los planes de inversión orientados al mejoramiento de los entes mediante la participación pública.

En ella, la gobernanza presenta los problemas públicos a deliberar, sus necesidades y los actores que deben definirse y la delimitación de estos en el hecho de la participación en la toma de decisiones. Es importante tener claro, que la gobernanza no es una democracia plenaria, por lo que los actores son únicamente los Stakeholders con sus procesos según la normatividad jurídica y en esta se tiene en cuenta los atributos de los grupos de interés.

Dicha norma formal, el reconocimiento jurídico y legítimo está determinado en el ordenamiento jurídico y las normas informales en ellas coexisten un sistema sociocultural de las comunidades desde sus percepciones del mundo y condiciones cotidianas. Esta articulación en la gobernanza modifica el desarrollo de los consensos y acuerdos codificándose en objetivos, intereses de la población y las características de los territorios (Marc,2010).

Por su parte en el caso de la provincia de Cartama, el manejo de las variables: la independiente, la dependiente y la intermedia, la gobernanza es considerada una variable intermedia, en la que se debe responder a la variable independiente como lo son problemas o los puntos nodales, es posible que en el proceso de la gobernanza sea un medio propicio para la identificación de un problema público y la dependiente serán aquellos impactos que tendrá las decisiones sobre dichos puntos seleccionados.

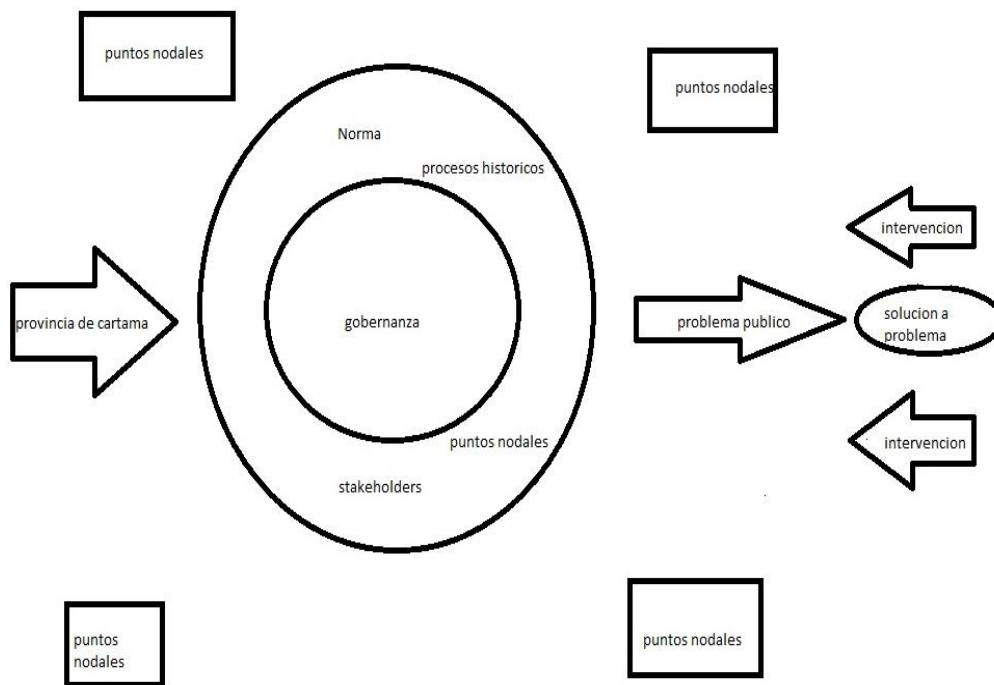
Esta metodología permite que la provincia pueda identificar los problemas públicos, ejemplos de esto: dos municipios se encuentren comunicados por vía terrestre, excesiva deforestación,

deficiencia en las redes de servicios públicos, entre otros. De manera que, al realizar el análisis de los Stakeholders, se muestre el número de necesidades, intereses y los procedimientos que se necesitan para crear las opciones, dada la diversidad de actores y sus diferentes formas en el desarrollo de las soluciones colectivas (Hufty).

El proceso deliberativo dependerá del impacto de *la urgencia, el poder o la legitimidad*, por ejemplo: el problema de la minería y la protección ambiental, son los Stakeholders quienes determinarán desde sus atributos la importancia de cada uno de los problemas y el uso de recursos para su deliberación.

En este sentido, la gobernanza en la provincia de Cartama partirá de la siguiente metodología de intervención desde la postura de Hufty.

Figura 3 Metodología de intervención adaptado en elementos de Hufty



Fuente: Construcción propia

Finalmente, el desarrollo estará en cabeza de los Stakeholders y los que manejan el gasto en la provincia de Cartama, es decir, los directivos de la provincia quienes harán el seguimiento y medición de los procesos sociales de los problemas públicos.

2. Aspectos metodológicos

El enfoque metodológico está orientado a elaborar elementos descriptivos que permitan explicar las condiciones de adopción de la gobernanza como herramienta para toma de decisiones públicas desde el análisis de las necesidades oficiales y en la elección de la inversión que se manejará en la solución de los problemas programados en la provincia de Cartama.

Se realiza un análisis cualitativo de carácter interpretativo-descriptivo y bajo un diseño no experimental sobre el manejo de una gobernanza en la provincia de Cartama en el proceso de la participación pública como mecanismo en la toma de decisiones. Asimismo, se utiliza un muestreo por bola de nieve o en cadena y muestra heterogénea, con la estrategia de captar la información desde la técnica de la entrevista semiestructurada. Las entrevistas se consiguieron de manera individual, en días y escenarios diferentes (ver anexo de formato de entrevista).

Tabla.2 Personas entrevistadas

ACTORES	MUNICIPIO	FECHA ENTREVISTA
Diputado de Antioquia	Medellín	16 de abril de 2018
Alcalde	Támesis	17 de abril de 2018

Alcaldesa	Santa Bárbara	18 de abril de 2018
Presidente Concejo Municipal periodo 2018	Jericó	19 de abril de 2018
Presidente Concejo Municipal periodo 2018	Santa Bárbara	20 de abril de 2018
Presidente Concejo Municipal periodo 2018	Fredonia	20 de abril de 2018
Líder Juvenil	Santa Bárbara	23 de abril de 2018
Líder Juvenil	Támesis	24 de abril de 2018
Empresa	La Pintada	25 de abril de 2018

Fuente: Construcción propia

3. Resultados

Desde la fundamentación teórica de la gobernanza en relación a la provincia de Cartama, ésta se encuentra enfocada desde lo diferenciado. Aquí, las personas entrevistadas corresponden a las características que deben tener los Stakeholders en muchos de los contextos definidos, puesto que presentan conocimiento de varios temas que pueden ser objeto de debate, tienen el atributo de poder e influencia, como es el caso de los alcaldes y diputados, quienes representarían a la administración pública en muchos de las deliberaciones planteadas, es decir, tiene las características de la figura de Stakeholders definidos.

Por su parte, se logra identificar elementos que son naturales en la implementación de una gobernanza diferenciada desde el reconocimiento de los escenarios de deliberación y heterogeneidad de los Stakeholders en el territorio. Asimismo, se conoce que no todos son tomadores de decisión y quienes son los llamados a participar en los enfoques deliberativos para la toma de decisiones.

Al mismo tiempo, reconocen las características de la región y los alcances normativos con relación a la inversión de los recursos y las competencias de la provincia. Estas características asimilan el escenario propicio para la participación pública de los Stakeholders en la provincia desde las posturas culturales de cada grupo de interés.

Por otro lado, se puede observar una congruencia con relación a la importancia de la asociatividad en la creación de la provincia, puesto que los actores importantes en la región mantienen la postura unificada del mecanismo que consideran idóneo para la participación pública en la provincia de Cartama, estableciendo un posible escenario de deliberación en la gobernanza en la toma de decisiones, especialmente porque reconocen la heterogeneidad de actividades de la provincia.

Igualmente, reconocen una homogeneidad de los municipios que integran la provincia en factores especialmente el económico. Aquí, los actores identifican las particularidades propias de los territorios, las formas de hacer lazos comunicativos en la construcción social de los problemas públicos.

Aquí, se muestra una valoración en la importancia de la democratización, resaltando la implementación de la gobernanza en la toma de decisiones públicas sobre materia de infraestructura, saneamiento básico, conectividad y medio ambiente, reconociendo el papel de

los actores, su diversidad y roles en estos temas. También, existe coincidencia en la necesidad de la deliberación entre los actores de la provincia sobre los problemas públicos que afectan a cada territorio.

Cada uno de los entrevistados dados sus roles han participado en proyectos de carácter regional y es por ello que resaltan la importancia de la creación de las provincias, considerando instaurar procesos de articulación con los territorios sobre el impacto regional y la calidad de los habitantes de estos municipios.

Los empresarios entrevistados y los líderes juveniles expresan que cada uno de los actores puede aportar desde sus roles en contribuir a la transformación del territorio, puesto que independiente de las diferencias en las vocaciones de cada uno de los municipios hay coincidencias o homogeneidad en asuntos agrícolas o económicos que permitirían generar impacto y colaboración en las zonas. Por lo tanto, los actores concuerdan en la necesidad de construir proyectos conjuntos independientes de las diferencias en la actividad económica en que se encuentren. Aquí la gobernanza permitiría que las decisiones correspondan a las necesidades colectivas de quienes integran la provincia.

Por lo dicho, la gobernanza diferenciada como mecanismo para la toma de decisiones en la provincia de Cartama es un formato que a la luz de la ley y los tomadores de decisión consultados contribuirá no solo a la democratización de las decisiones públicas en la provincia, sino también, elegir acciones que conciernen a las realidades y necesidades de la población.

4. Conclusiones

Para la provincia de Cartama la gobernanza es el medio y no el fin de la asociación de municipios, es el esquema para la decisión de la ejecución de proyecto dado desde un modelo diferenciado articulado entre los municipios del departamento y la nación con objetivos en común sobre magnitudes económicas, sociales y políticas para potencializar las posibilidades territoriales.

El modelo provincial es la manera de ordenar los territorios, de volverlos productivos, competitivos para su crecimiento económico y mejorar las posiciones de persistencia territorial bajo los principios de la participación, la igualdad, la eficacia y coherencia apostando al desarrollo de las regiones, organizándolas y generando capacidades de transformación territorial del País desde lo económico, político y social, vinculando actores y voluntades políticas hacia verdaderas transformaciones estructurales.

Se puede expresar que la gobernanza diferenciada aplica claramente el principio de asociatividad como musculo fundamental del esquema asociativo territorial, constituye una entidad de derecho público. Así, con el principio de asociación entre los municipios tendrá el alcance de integración y cumplimiento conjuntamente en servicios públicos, obras públicas, funciones administrativas públicas, desarrollo integral y gestión ambiental, demostrando principio de economía, celeridad, transparencia en el asunto de control y cumpliendo los fines del Estado y las metas de los planes de desarrollo.

Por último, la gobernanza diferenciada en la provincia de Cartama, es el mecanismo dinámico de las autoridades políticas administrativas en direccionar estrategias territoriales en el Departamento de Antioquia donde los habitantes y grupos de interés se puedan agrupar desde sus intereses, necesidades, disposiciones y resuelven sus diferencias con el propósito de lograr sostenibilidad, autonomía territorial, planeación colectiva, cooperación, competitividad y desarrollo.

Referencias Bibliográficas

- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: El Nuevo Proceso de Gobernar*. Mexico: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Asamblea de Antioquia. (2016). Ordenanza 54. *or Medio de la cual se crea la Provincia Administrativa y de Planificación de Cartama Departamento de Antioquia*. Medellín:Gaceta.
- Asamblea de Antioquia. (2017). Ordenanza 68 . *Por la cual se crea el marco general para la creación y organización de provincias administrativas en el Departamento de Antioquia*. Medellín: Gaceta.
- Barber, B. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a new age*. Berkeley: University of California Press.
- Bobbio, N. (1987). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Congreso de la República.(2011). Ley 1454. *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. Bogota, Cundinamarca, Colombia: Gaceta.
- Congreso de la Respublica.(1991).*Constitucion Política de Colombia*. Bogota:Colombia.
- Drahos, P. (2017). *Regulatory Theory Foundation and Aplicattions*.Sidney: ANU Press.
- Freeman, R. (2008). Managing for Stakeholders1. *Darden Business Publishing*, 1-22.
- Freeman, E.,Jeffrey, H. & Andrew,W. (2007). *Managing for Stakeholders*. New Haven: Yale University Press
- Habermas. (1996). *Between Facts and Norms,*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.
- Habermas, J. (2005). Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa.*Revista de la Universidad Bolivariana*, vol. 4 (10).
- Hufty, M. (2008). *Una propuesta par concretizar el concepto de gobernanza: el Marco Analítico de la Gobernanza*. Disponible en <http://graduateinstitute.ch>,

- Launay-Gama, C. (2008). *Hacia un concepto de gobernanza diferenciada en Colombia*. Disponible en http://www.institutgouvernance.org/docs/ponenciaclairelaunay_congresocolcienciaspoliticas_sept08_def.pdf
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna . *Reforma y Democracia*, (21), 1-8.
- Mitchell, R. K., R., B., & J. Wood, D. (2016). Toward a Theory of Stakeholder Identification and Saliency: Defining the Principle of Who. *Academy of Management*, 853-886.
- Rivera Berrio, J. G. (2009). Un modelo de Gobernanza Para Gestionar el Riesgo. *Trilogia*, (1),1-17.
- Ruiz de aguirre, L. S.-J., & Retolosa, J. L. (2012). Participacion de los Stakeholders en la Gobernanza Corporativa: Fundamentacion Ontologica y Propuesta Metodologica. *Universitas Psychologica*, vol. 11 (8), 619-628.
- Salamon, L. (2011). the tools of government. *Fordham Urban Law Journal*, vol.28 (5),1611-1673.
- Subirats, J. (1994). *Analisis de las Politicas Publicas*. Madrid: Ministerios para las administraciones públicas.

Anexo 1

Entrevista

NOMBRE: _____ FECHA: _____

ACTOR: _____ MUNICIPIO: _____

Cuestionario

1. ¿Promovería la Gobernanza (interacción y relación entre diferentes actores públicos y privados y/o gobernantes y gobernados) como mecanismo de participación pública en la provincia de Cartama? explique su respuesta.
2. ¿Considera que la democratización de las decisiones públicas puede solucionar problemas de infraestructura y conectividad, saneamiento básico y medio ambiente? explique su respuesta.
3. ¿Piensa que es importante participar con otros actores de manera horizontal para formular y viabilizar proyectos para la solución de problemas públicos en la provincia de Cartama? explique su respuesta.
4. ¿Ha participado y/o ha formulado proyectos de manera articulada con otros actores con impacto regional? descríbanos la experiencia.
5. ¿Con las participaciones Y/o formulaciones han logrado identificar necesidades en común y de manera diferenciada para cada actor o población? cuéntenos la experiencia.
6. ¿Existe o conoce elementos diferenciadores entre la población de los municipios que integran la provincia de Cartama?

7. ¿Dado que cada comunidad o población cuenta con necesidades, problemas e intereses en particular, cree que se puede articular y priorizar proyectos en beneficio de la provincia de Cartama?
8. ¿Identificado los marcos diferenciadores de la provincia de Cartama entre sus comunidades, cree que se puede integrar estos intereses y actores para obtener beneficios comunes?
9. Aportes o comentarios abiertos sobre la provincia de Cartama consideraciones y apreciaciones.