



ENFOQUE DE GOBERNANZA EN LA ESTABILIZACIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA: LA EMPRESA, UN ACTOR RELEVANTE

El fenómeno del desplazamiento en Colombia ha ocasionado la creación de una gran cantidad de normas y decretos y la construcción de sistemas y estructuras operativas gubernamentales para garantizar el restablecimiento de los derechos y la recuperación de la dignidad de las familias afectadas por la violencia.

Once años de inversiones en recursos económicos, humanos y tecnológicos no parecen ser suficientes, la cifra consolidada de población en condición de desplazamiento aumenta año tras año y la concepción de *situación transitoria* en la que se encuentran familias e individuos ha adquirido un carácter permanente.

Lo anterior plantea un desafío para la sociedad colombiana. Se requiere una estrategia colectiva para superar esta situación y cumplirles a las familias e individuos afectados por la violencia. Esto implica el diseño de esquemas de generación



de ingresos propios, mediante la creación de empresas sostenibles, tanto en las ciudades como en las mismas regiones. En desarrollo de este interrogante, la Universidad Externado de Colombia, por medio de su vinculación a la Catedra UNESCO, pretende, con la participación de investigadores de diferentes facultades y perfiles, facilitar el diálogo entre los actores involucrados en esta temática y aportar información relevante para los responsables de la toma de decisiones.

ENFOQUE DE GOBERNANZA

La gobernanza (*governance*) aparece como una estrategia para mejorar la gobernabilidad (*governability*) en el mundo. A mediados de la década de los setenta se evidenciaba una brecha creciente entre las demandas sociales fragmentadas y las debilidades financieras, de autoridad y de regulación de los gobiernos. Esta situación generó un cuestionamiento al Estado de bienestar que en aquel entonces se caracterizaba por un Estado centralista, costoso, ineficiente, burocrático, clientelista y corrupto que acaparaba como un gran monopolio la intervención pública sin co-gestionar ni concertar con actores legítimos y relevantes para la solución de los problemas sociales. Como consecuencia de lo anterior, las actuaciones estatales no contaban

con la legitimidad requerida, dada la falta de confianza y reconocimiento de la autoridad por parte de la sociedad, lo que se conoció como “crisis de legitimidad”.

Estos antecedentes dieron origen a una nueva estrategia para lograr la gobernabilidad: la gobernanza, entendida como la manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. Esta definición, introducida por la Real Academia Española en diciembre de 2000, pretende unificar las diferentes concepciones que se tienen del término, dado que no existe una teoría de la gobernanza estandarizada y única. Algunas definiciones de gobernanza tienen que ver con:

- “Un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”, RENATE MAYNTZ.
- “La puesta en práctica de estilos de gobernar en los que se han difuminado los límites entre los sectores público y privado”, ANTONIO NATERA.

* Docente e investigadora del Observatorio de Entorno de los Negocios, adscrito a la Facultad de Administración de Empresas de la Universidad Externado de Colombia. E-mail: carolina.vasquez@uexternado.edu.co.

- “Arte de gobernar, articulando la gestión de los asuntos públicos en diversos niveles territoriales, regulando las relaciones dentro de la sociedad y coordinando la intervención de múltiples interlocutores”, enfoque francés de la gobernanza.
- “Una noción más amplia y más inclusiva que gobierno” y “el modo general en que se gobierna a la gente. Puede aplicarse tanto a las estructuras formales de gobierno como al sinnúmero de instituciones y grupos que componen la sociedad civil en una nación”, Carter Center NGO.
- “Gobernanza, en cuanto diferente de gobierno, se refiere a la relación entre la sociedad civil y el Estado, entre los mandatarios y los mandados, el gobierno y los gobernados”, McARNEY, RODRÍGUEZ, HALFANI.
- “El proceso de toma de decisiones por medio del cual esas decisiones son implementadas, los actores formales e informales involucrados en esos procesos y las estructuras formales e informales requeridas para implementar las decisiones”, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de las Naciones Unidas (ESCAP).

En la actualidad este término se utiliza con frecuencia. Algunos autores afirman que su uso está marcado por la *moda* y más aun cuando es utilizado en otras ciencias: gobernanza económica, gobernanza corporativa, gobernanza mundial, gobernanza global competitiva. Moda o no, el desarrollo humano sostenible, los objetivos del milenio, las directrices de las instancias multilaterales y las agencias de cooperación señalan a la *gobernanza* como la situación a la que se debe llegar para garantizar el buen desempeño de los gobiernos y la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

Es importante entender que la gobernanza por sí misma no sustituye la gobernabilidad, es un mecanismo para lograrla. PRATS define la gobernabilidad como la capacidad de un siste-

ma social de enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades en términos positivos para satisfacer las expectativas y necesidades de sus miembros conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales e informales en el cual formulan sus expectativas y estrategias. Por tanto, la gobernabilidad es una cualidad de las sociedades y no de sus gobiernos.

Por medio de la gobernanza se ha de lograr una mejor forma de gobernar, en la cual, a través del diálogo y la concertación con los actores sociales, se contará con nueva información, con perspectivas distintas y con nuevas opciones de solución sobre el tema en debate, de tal manera que esta participación produzca múltiples beneficios y contribuya a alcanzar mejores acuerdos. Lo anterior garantiza la legitimidad de las actuaciones gubernamentales fundamentadas en la identificación participativa de problemáticas y la construcción colectiva de soluciones.

ACTORES EN LA GOBERNANZA

Dado que la gobernanza plantea una forma de gobierno que integra los diferentes actores de la sociedad, se han establecido como actores centrales el gobierno y los ciudadanos (sociedad civil).

En el gobierno se identifican los tres niveles, cada uno de acuerdo con sus competencias. El nivel nacional, encargado de las políticas macroeconómicas; de la concertación sectorial; de los ajustes requeridos para el desarrollo orientado hacia el mercado y de las políticas para la calidad de la gestión pública. En el gobierno departamental se destacan la intermediación entre los gobiernos locales y el gobierno nacional; el cubrimiento de las urgencias regionales y la concertación entre los municipios de su jurisdicción para soluciones a escala. En los gobiernos municipales se busca la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos en materia de salud, educación,



saneamiento básico e infraestructura local; la oferta permanente de espacios para la participación y deliberación ciudadana y la concurrencia y coordinación con los otros niveles de gobierno para la implementación de acciones en cada jurisdicción.

En cuanto a los ciudadanos, es necesario que exista un compromiso en los procesos de la democracia local. El conocimiento que tengan estos de los espacios existentes para la participación permanente como escenarios para la realización de los objetivos del municipio, el departamento y la nación y la existencia de redes entre las comunidades, universidades, centros de investigación y las empresas para gestionar y promocionar acciones colectivas y publicitar las políticas en curso. La noción de gobernanza reconoce la presencia de grupos locales activos y organizados en función de sus intereses.

La literatura sobre gobernanza, particularmente en Europa, se ha enfocado en la relación entre gobierno y sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. Recientemente se abre camino a reconocer el rol y la importancia de la vinculación de las empresas en ese proceso y en la implementación de las decisiones.

DIMENSIONES DE LA GOBERNANZA

Para promover y garantizar la gobernanza en un país se deben reconocer dos dimensiones requeridas. La primera de ellas es la denominada "dimensión estructural" que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada, es decir la forma como en esa sociedad se articulan los actores relevantes y cómo se toman las decisiones. La segunda es la "dimensión dinámica" la cual plantea el reconocimiento de las acciones de los actores que participan o afectan la dimensión estructural.

Lo anterior evidencia la necesidad de reconocer y entender el qué, cómo y quiénes se articulan en una sociedad o en una temática

para abordar sus necesidades, la toma de decisiones y la aplicación de las mismas.

LA BUENA GOBERNANZA

Actualmente el concepto de gobernanza ha evolucionado al punto de tener un carácter fundamental en la literatura del desarrollo. Se ha llegado a afirmar que una mala gobernanza es la causa fundamental para los males en una sociedad. Cada vez es más frecuente encontrar que los requisitos de las agencias de cooperación incluyan que la *buena gobernanza* sea implementada.

De acuerdo con la definición de la ESCAP, se requiere de un conjunto de procesos, actores y estructuras institucionales para implementar las decisiones. Para simplificar el concepto de gobernanza y la evaluación del mismo en los gobiernos, concretamente se enfoca en el proceso de toma de decisiones, en el cómo estas decisiones son implementadas o no implementadas y en los actores formales e informales que participan en esos dos procesos.

Adicional a la definición y a los procesos de toma de decisiones se han establecido ocho características fundamentales que permiten evaluar la "buena gobernanza" en un país: Participación, consensos orientados, transparencia, responsabilidad, inclusión, eficiencia y efectividad, legalidad y rendición de cuentas.

La buena gobernanza es entonces un ideal que no se logra en su totalidad, aun cuando se debe procurar su aplicación para garantizar un desarrollo humano sostenible.

LA GOBERNANZA: HACIA LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Conocemos que la democracia proviene del griego demos "pueblo" y de kratein "gobernar".

Desde entonces lo que se persigue es el gobierno del pueblo, lo cual ha evolucionado desde el diseño de la democracia representativa a mediados del siglo XVIII con todos los arreglos institucionales para la participación limitada de la mayoría (gran masa de desposeídos e ignorantes que prevalecen en las sociedades) y la continuidad en el poder de las minorías (privilegiados por una educación superior y capacidad económica de grandes proporciones). Hacia el siglo XIX, y dando continuidad al diseño del gobierno representativo, se define que el deber ser del parlamento es reflejar la composición de la sociedad. El imaginario es que todas las esferas de la sociedad deben contar con un asiento en el Parlamento para ser partícipes, mediante la representación, en la deliberación de la nación. En este momento y durante un periodo prolongado, se desconoce la heterogeneidad de la sociedad, creando una falsa representatividad por dicho desconocimiento. Para el siglo XX, el gobierno representativo pierde legitimidad dada la desigualdad en la representación. Cada vez es más notorio y tiene más fuerza el reconocimiento del multiculturalismo y la baja representatividad de esta heterogeneidad en el Parlamento. Se hace necesario identificar estrategias que permitan garantizar la participación de todos los grupos de ciudadanos en la deliberación política. Esto da origen a la democracia participativa, como estrategia para recobrar la legitimidad de la representación y en búsqueda de la tan anhelada democracia en todos los pueblos.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Durante la década de los años ochenta se abren los escenarios públicos para dar paso a una nueva forma de gobernar, que incluye la participación de los ciudadanos en la definición de las problemáticas sociales, en la priorización de las mismas y en el control que se ejerce sobre la gestión gubernamental. Todo lo anterior

para consolidar la democracia y complementar la representatividad.

El deber ser de esta nueva tendencia es proveer de información a los gobernantes elegidos acerca de las necesidades sociales y de esta forma acercar el gobierno al pueblo mejorando la confianza y aumentando la legitimidad.

En Colombia, es a través de la Constitución de 1991 como se introduce esta modificación a la democracia. Desde entonces todas las instituciones públicas han transformado su operación hacia la participación de los usuarios y ciudadanos. Es así como los planes de desarrollo en todos los niveles de gobierno, las líneas de política en todas las temáticas y la exigencia a todas las entidades y organismos de la administración pública de desarrollar su gestión acorde con los principios de la democracia participativa y la democratización de la gestión pública (Ley 489 de 1998) han marcado una evolución en la forma como la democracia se implementa en nuestro país.

EL APORTE DE LA GOBERNANZA

Complementando la evolución de la democracia y apuntando hacia el mejoramiento de la calidad en la misma, la gobernanza esboza la forma para lograr la intersección de los actores en la sociedad en la búsqueda de soluciones eficientes y duraderas. Para lograr lo anterior, desde la gobernanza se plantea la necesidad de que los ciudadanos tengan acceso a una información confiable sobre los asuntos públicos y además estar en condiciones de hacer un seguimiento cercano y detallado a cada una de las etapas del proceso político.

GOBERNANZA EN COLOMBIA

En el contexto colombiano la Constitución Política de 1991 abre el camino para gobernar en articulación con las opiniones y requerimientos



de los individuos. La Carta Magna esboza un camino para lograr la gobernabilidad a través de la gobernanza, aun cuando sus motivaciones respondieron a la tendencia de la época de promover y garantizar el control social y la democracia participativa.

Por su parte, las normas posteriores a la Constitución definen en mayor profundidad los escenarios para la participación ciudadana y determinan (Ley 489 de 1998) la obligatoriedad de todas las entidades públicas para desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública.

Al igual que en la literatura europea sobre gobernanza, en Colombia la democracia participativa abre espacios para la interacción entre gobierno y sociedad (ciudadanos), dejando de lado la relación entre gobierno y empresa, en ese proceso de toma de decisiones e implementación de las mismas. La importancia de fortalecer la vinculación de la empresa en los dos procesos de la gobernanza en nuestro país y especialmente en la temática de desplazamiento se erige como la columna vertebral de las investigaciones que se proponen a futuro.