

Retos políticos para el desarrollo territorial del Valle de Aburrá*

Recibido: 3 de septiembre de 2015 - Aprobado: 26 de enero de 2016

Guillermo León Moreno Soto**
gmoreno@esumer.edu.co

Juan Camilo Mesa Bedoya***
juan.mesa82@esumer.edu.co

Resumen

La agenda Retos para el Desarrollo es una iniciativa del Área Metropolitana del Valle de Aburrá para generar un proceso de identificación, apropiación y gestión de los retos de desarrollo del territorio en el entorno regional y nacional. La agenda concibe retos en las dimensiones política, económica, social y físico espacial. En este artículo se desarrolla la dimensión política, partiendo de la detección de debilidades.

El aspecto político/institucional tiene una particular relevancia en la medida en que la debilidad en el tejido institucional para la construcción territorial deriva en diferentes problemas, tales como desarticulación institucional, baja gobernanza y gobernabilidad, debilidad en la gestión pública, entre otros. En este artículo se establecen las causas y efectos de ese problema detectado en los municipios del Valle de Aburrá.

Palabras clave

Desarrollo territorial, dimensión política, debilidad institucional, prospectiva, Antioquia.

Clasificación JEL

O18, R11, R38, R58

Contenido

Introducción; 1. Metodología; 2. Resultados; Conclusiones; Referencias.

* Este artículo presenta los resultados de la investigación: Construcción Agenda Retos de Desarrollo, realizada en el año 2014 por el Grupo de Investigación en Prospectiva de la Institución Universitaria Esumer para el Área Metropolitana del Valle de Aburrá

** Administrador Financiero y Especialista en Prospectiva Organizacional de la Institución Universitaria Esumer, Medellín, Colombia. Investigador Grupo de Investigación en Prospectiva de la Institución Universitaria Esumer, Medellín, Colombia.

*** Profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales de la Fundación Universitaria san Martín, Medellín, Colombia. Estudiante del Doctorado en Relaciones Internacionales Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, Argentina. Docente de tiempo completo de la Institución Universitaria Esumer, Medellín, Colombia

Political challenges for territorial development in Aburra Valley

Abstract

The Agenda Retos para el Desarrollo - Challenges for Development Program- is an initiative of the Metropolitan Area of the Aburra Valley to generate a process of identification, ownership and management of territorial development challenges in the regional and national environment. The Program conceives challenges in the political, economic, social and physical- spatial dimensions

This article presents the political dimension from a weakness-identification approach. The political / institutional aspect is particularly relevant as far as weaknesses in the institutional fabric for territorial development leads to different problems, such as institutional disarticulation, weak governance, among others.

Keywords

Regional development; Political dimension; Institutional weakness; prospective; Antioquia.

Les défis politiques pour le développement territorial dans El Valle de Aburra

Résumé

Le Agenda Retos para el Desarrollo -Programme pour le Développement- est une initiative de la région métropolitaine de la vallée d'Aburra pour générer un processus d'identification, propriété et gestion des défis du développement territorial dans l'environnement régional et national. Le programme conçoit des défis dans les dimensions spatiales politiques, économiques, sociaux et physiques.

Cet article présente la dimension politique à partir d'une approche basée sur l'identification des faiblesses. L'aspect politique / institutionnel est particulièrement pertinent dans la mesure où les faiblesses du tissu institutionnel pour le développement territorial conduit à des problèmes différents, tels que la désarticulation institutionnelle et la mauvaise gouvernance, entre autres.

Mots clés

Développement régional, dimension politique, faiblesse institutionnelle, prospective, Antioquia.

Introducción

La institucionalidad,¹ desde la perspectiva de North (1990), puede definirse como la propiedad o el carácter que adquieren las reglas de juego en una comunidad específica o sociedad; es decir, la institucionalidad es un indicador del grado en el que dichas reglas gozan de aceptabilidad general.

En este contexto, la institucionalidad en los territorios que integran el Valle de Aburrá² muestra signos de debilidad, limitando así la configuración y creación de tejidos. En muchos territorios, las apuestas de desarrollo se realizan de manera desarticulada, cada uno de los actores, organizaciones e instituciones cumplen con su función misional, en búsqueda de sus propios objetivos (particulares), afectando los principios del bien colectivo, la participación, la inclusión social y política, y desde luego, el desarrollo integral sostenible del territorio.

Entre otras, el fortalecimiento de las instituciones es una de las estrategias recomendadas desde las directrices nacionales e internacionales para contribuir al desarrollo de los territorios. Bajo este lineamiento, es entonces necesario fortalecer y consolidar los aspectos propios de las dinámicas colectivas (redes y relaciones sociales - políticas), tanto desde la concepción filosófica, estratégica y operativa como desde la gestión. Es importante incidir en el desarrollo de los territorios estimulando el diálogo colectivo para configurar el tejido institucional.

En este sentido, la pregunta por el sujeto político - social cobra tintes diferentes en cada territorio, por cuanto el entorno, las definiciones y dinámicas de la globalización afectan, de manera diferenciada, esas localidades. Esto conduce a que cada una de estos territorios construya, de acuerdo con sus propias capacidades, restricciones y potencialidades, su tejido institucional y humano, con el fin de recuperar la solidaridad, las relaciones y la confianza, como principios institucionales y factores determinantes para la gobernabilidad.

1 Para North, “Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico” (1990, pág. 13).

2 El Valle de Aburrá es una subregión del Departamento de Antioquia, integrado por los municipios de Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Medellín, Envigado, Itagüí, Sabaneta, La Estrella y Caldas.

En ese orden de ideas, se pretende responder si existe debilidad en el tejido institucional³ para la construcción territorial⁴ desde la triada público – social – privado en materia política para los municipios del Valle de Aburrá.

1. Metodología

El proceso investigativo para la construcción de agenda de retos para el Valle de Aburrá se sustentó en tres frentes de trabajo: 1) participación, 2) visión integral de desarrollo y 3) prospectiva.

En la fase de participación se realizaron una serie de consultas de información primaria y secundaria, con el propósito de compilar los aportes de los actores en términos de desarrollo para el Valle de Aburrá y, específicamente, de cada uno de los municipios que lo componen.

Vale la pena resaltar que en la recolección de la información primaria del estudio se realizaron una serie de entrevistas semiestructuradas a habitantes de los diferentes municipios del Valle de Aburrá, así como foros de visión territorial dirigidos esencialmente a instituciones locales⁵ de los territorios, Allí se recogió la mirada de los diferentes actores frente a las principales problemáticas y retos que debe afrontar el territorio para alcanzar niveles de desarrollo.

La información secundaria fue obtenida mediante rastreo bibliográfico de estudios, planes de gobierno, programas, estadísticas de diversas índoles (poblacionales, urbanísticas, culturales, educativas, físico espaciales, patrimonios ambientales, arquitectónicos, entre otros), desde el ámbito internacional hasta el local, de una manera holística, hasta llegar al municipal; todo lo anterior con relación al Valle de Aburrá .

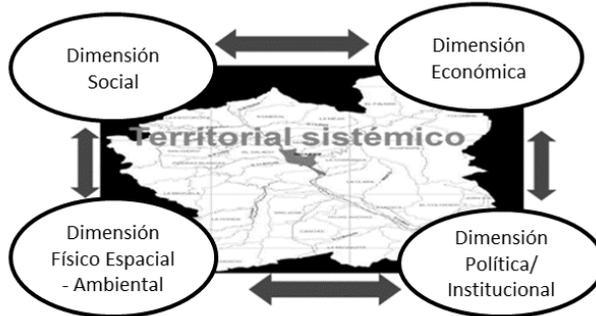
En la segunda fase, es decir, en la visión integral de desarrollo, se entiende el desarrollo desde una mirada integral y sistémica; se indagaron aspectos económicos, sociales, físico espaciales- ambientales y político/institucionales; los cuales guardan relación entre sí y juegan un papel en el proceso de transformación del territorio.

3 Técnico, humano, organizacional y colectivo.

4 Político, social, económico y espacial.

5 Juntas de acción comunal, cámaras de comercio, empresarios, agremiaciones, secretarías, alcaldías municipales, asociaciones, universidades, colegios, entre otros.

Figura 1. Territorio integral

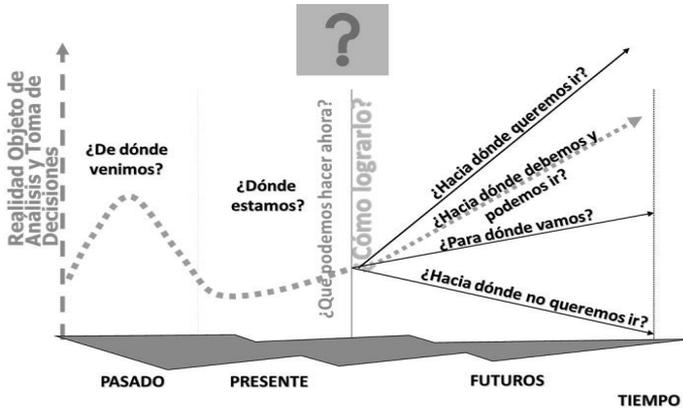


Fuente: Centro de Investigación y Prospectiva – Esumer, 2015

La prospectiva, método de investigación entendido por Cassingena Harper, citada por Popper (2008), como un proceso que involucra “períodos de reflexión abierta, trabajo en red, consulta y discusión, conduciendo a una visión conjunta y refinada de visiones de futuro [...] esto es el descubrimiento de un espacio común para pensar en el futuro”, es la tercera fase en la que se desarrolló esta investigación.

Esta una disciplina intelectual que se caracteriza por los enfoques sistémicos, holísticos y de largo plazo, con la que se realizó el proceso de intervención, buscando articular el territorio con las demás dinámicas regionales, nacionales y globales. En tal sentido, la prospectiva propone la implementación de diferentes técnicas que se caracterizan por ser de naturaleza participativa y de construcción social.

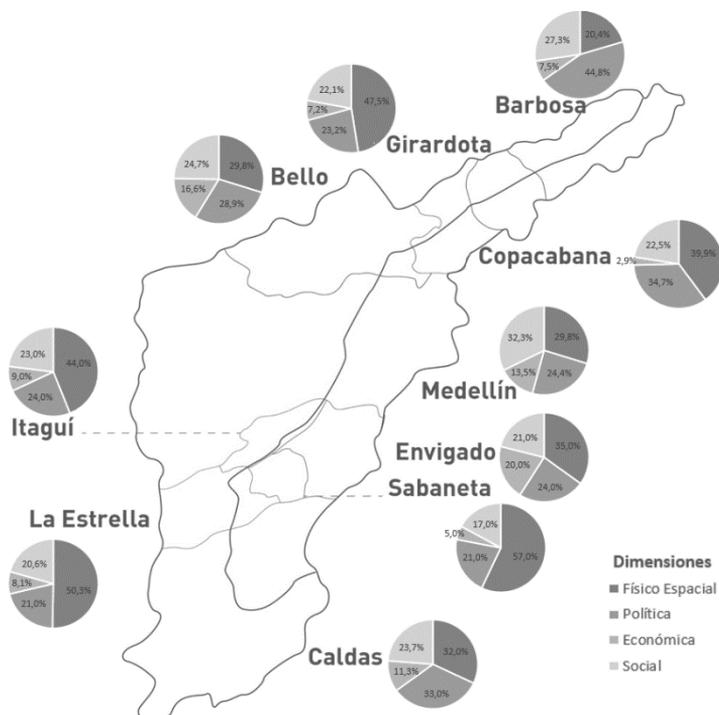
Figura 2. Lectura de futuro



Fuente: Centro de Investigación y Prospectiva – Esumer, 2015

Bajo el contexto de los enfoques mencionados anteriormente, se desarrolló proceso de construcción de diagnóstico y posteriormente la agenda de retos para el Valle de Aburrá, desde las dimensiones económica, social, físico – espacial / ambiental y político/ institucionales. Precisamente, los problemas desde la dimensión político/institucional fueron encontrados como el segundo tema a darle mayor prioridad como soporte al desarrollo territorial del Valle de Aburrá y será el tema en el que se profundiza en este artículo, correspondiente a la información extractada de la Figura 3.

Figura 3. Dimensiones



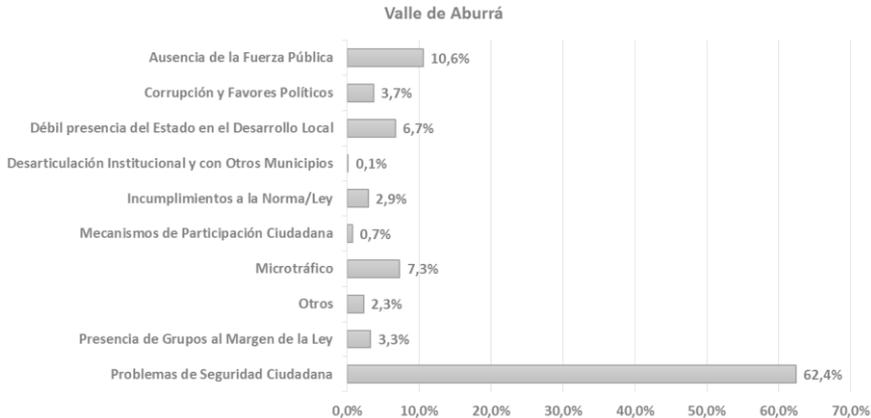
Fuente: elaboración propia a partir de encuesta de opinión ciudadana (Esumer, 2014).

2. Resultados y/o hallazgos

Una vez realizadas las encuestas y analizados los datos del estudio, se encontraron dentro de la dimensión política/institucional, diez componentes problema que son comunes a los municipios del Valle de Aburrá. Tal como lo evidencia la Figura 4, la mayor preocupación de los habitantes de los municipios de este territorio son los problemas de seguridad ciudadana,

situación que está estrechamente relacionada con la percepción de ausencia de fuerza pública y el fenómeno de microtráfico, componentes que se encuentran en segundo y tercer lugar, respectivamente.

Figura 4. Componentes problema de la dimensión política



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta de opinión ciudadana (Esumer, 2014).

El monopolio de la fuerza, o en palabras de Weber (1992), “el monopolio de la violencia física legítima”, debe ser reclamada para sí por el Estado; por lo tanto, el control de la violencia es una función fundamental de este en los ámbitos central y descentralizado.

En ese orden de ideas, los problemas evidenciados en el Valle de Aburrá son un claro síntoma de debilidad institucional, toda vez que existe una incapacidad de la representación del Estado en el contexto local, es decir, de las autoridades municipales para cumplir con sus funciones básicas. Si bien, históricamente, esta ha sido una responsabilidad pública, organismos privados y sociales deben jugar un papel fundamental en este proceso.

En la Figura 5, se puede observar cómo varía la proporción de las problemáticas analizadas en cada uno de los municipios que integran el Valle de Aburrá; al igual que el promedio del Valle, la percepción ciudadana manifiesta que los problemas de seguridad continúan siendo preponderantes en cada municipio; en Aburrá centro⁶ esta problemática representa un alto porcentaje (68% de los encuestados) en comparación con Aburrá sur⁷ (61%) y Aburrá norte⁸ (58%). Así mismo, como segunda problemática en todos los municipios se encuentra

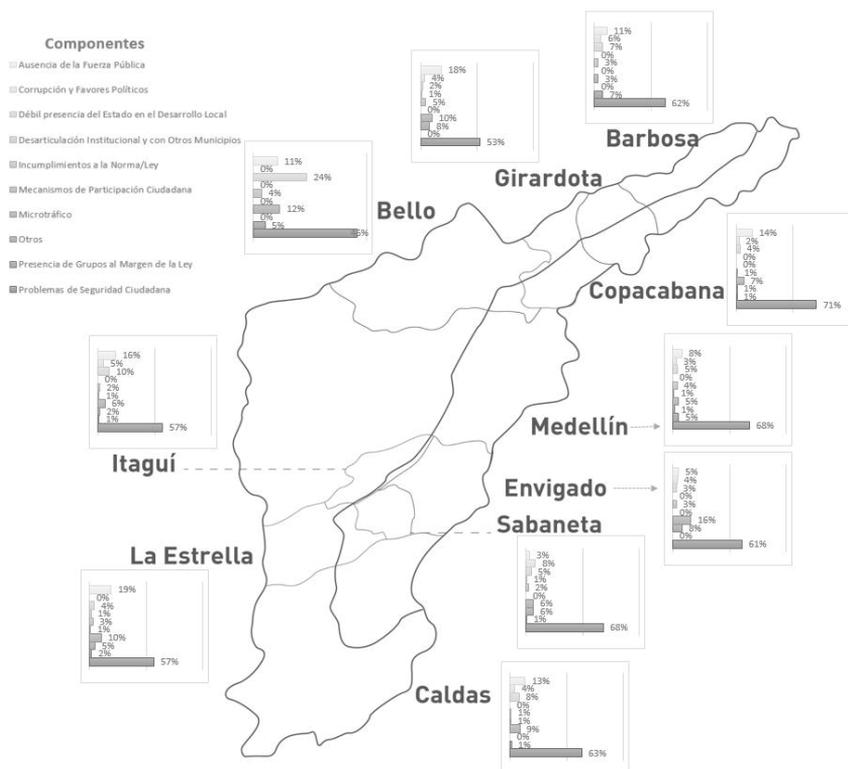
6 Integrada por el municipio de Medellín

7 Integrada por los municipios de Caldas, La Estrella, Sabaneta, Itagüí, y Envigado

8 Integrada por los municipios de Barbosa, Girardota, Copacabana y Bello.

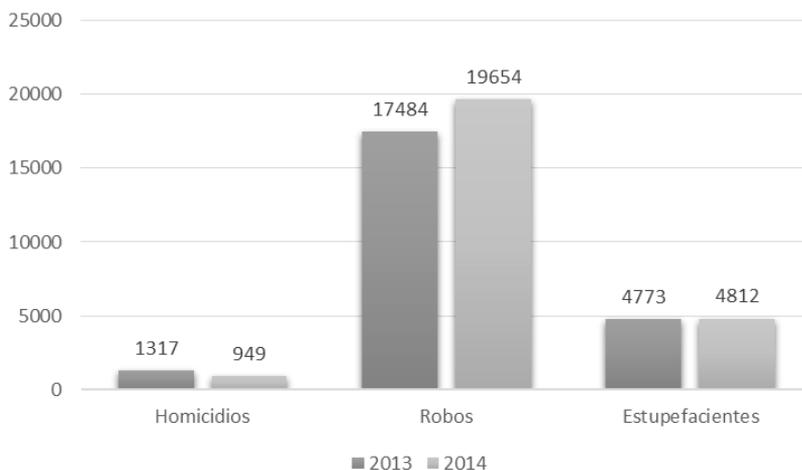
la percepción de ausencia de fuerza pública, a excepción del municipio de Bello cuya segunda problemática evidencia una débil presencia del Estado en el desarrollo local.

Figura 5. Problemáticas políticas del Valle de Aburrá



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta de opinión ciudadana (Esumer, 2014).

Esta percepción ciudadana no está alejada de la realidad, tras una revisión de fuentes secundarias, se pudo constatar que aunque si bien en el Valle de Aburrá se presentó una reducción de los homicidios en el año 2014, otras modalidades delictivas tuvieron un incremento respecto del año inmediatamente anterior. El robo en todas las modalidades aumentó en un 12% respecto del año 2013 y las capturas por estupefacientes aumentaron 1%, la Figura 6 evidencia dicha situación.

Figura 6. Actividades delictivas Valle de Aburrá

Fuente: elaboración propia a partir de cifras de delitos y operatividad Policía Nacional de Colombia (2013) y (2014).

A partir de esta consideración inicial, se procedió a establecer las causas que están debilitando el tejido institucional y, por ende, la capacidad de construcción territorial en el Valle de Aburrá. Para determinar las causas se realizaron reuniones con grupos focales de los diez municipios que integran esta subregión del departamento de Antioquia y se identificaron tres: a) débil gobernanza y gobernabilidad, b) ilegalidad y débil ejercicio de la gestión y la administración pública, y c) débil comunicación para el desarrollo.

a) Causa 1: débil gobernanza y gobernabilidad

Desde la etimología, la gobernanza y la gobernabilidad son ramas de un mismo tronco; sin embargo, conceptualmente, “los más recientes enfoques de la administración pública los tratan como términos que denotan diferentes patrones de interacción entre el Estado y la sociedad civil y, consecuentemente, maneras distintas de diseñar y llevar a cabo políticas públicas” (Porras, 2007, p. 165).

La gobernabilidad, según varios autores, es un concepto vertical que concibe la relación “Estado-autoridad-ciudadanos” desde una perspectiva jerárquica. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo la describe como “el ejercicio de autoridad económica, política y administrativa para manejar los asuntos de un país a todos los niveles, incluyendo los mecanismos, procesos e instituciones a través de las cuales se ejerce esta autoridad” (1997, p. 2). En

ese orden de ideas, la relación institucionalidad-gobernabilidad no es solo la completa participación de los ciudadanos en la esfera política, sino también la capacidad del Estado de imponer autoridad dentro del territorio, es decir, la gobernabilidad es la materialización del poder público.

Es importante destacar que la gobernabilidad no se debe entender como el ejercicio de la autoridad de manera irrestricta y desmesurada por parte de los entes gubernamentales en todos sus niveles, es más una construcción de relaciones de reconocimiento entre actores públicos, sociales y privados, en un ejercicio donde las visiones diversas de las dinámicas políticas y sociales de los territorios son consultadas y consideradas en el diseño y ejecución de políticas públicas.

La gobernabilidad posee ciertas dimensiones tales como la legitimidad, que remite a la confianza y creencia en las decisiones que se tomen en el ámbito de lo colectivo; la legalidad, que corresponde a los marcos regulatorios y reglas de juego explícitas; y la efectividad, la cual alude al cumplimiento de las funciones básicas y la satisfacción de las necesidades de la comunidad (Alcaldía de Envigado, 2013).

Es decir, la gobernabilidad es la relación que existe entre las normas de juego establecidas en la ley y la posibilidad de elegir entre las mejores decisiones (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2013). La ciudadanía tiene que ver con el carácter del ejercicio de los deberes y derechos que les compete a los ciudadanos que conforman el Estado, por tanto, la noción de gobernabilidad se asocia a la suma de condiciones que permiten en las naciones emergentes la edificación primero y el afianzamiento después de un orden político democrático. (Maira, 2003).

Ese ejercicio requiere de un marco jurídico que garantice los derechos y vincule la obligatoriedad de los deberes. De este modo, podrá tenerse un orden normativo que cubra a todos los miembros de la sociedad. El ejercicio como ciudadano determina, en parte, la calidad de la democracia y por ende de la gobernabilidad. Además, la relación entre ciudadanos y gobernantes permite establecer los diferentes niveles de gobernanza.

La gobernanza se refiere a la toma de decisiones por parte de una gama de personas o “partes interesadas”, incluyendo a quienes ocupan posiciones formales de poder y ciudadanos comunes (Brody, 2009, p. 5). Esto significa que múltiples actores – públicos, sociales y privados – participan en la planificación estratégica de las políticas y acciones para el desarrollo de los territorios que habitan: estos actores “expresan sus intereses, influyen en

cómo se adoptan las decisiones, en quiénes las toman y cuáles decisiones se adoptan” (Instituto de Gobernabilidad, 2009).

Para Ashworth (1996), citado por Brody (2009, p. 11) la gobernanza se da en cinco niveles interconectados: el hogar, la comunidad, el gobierno local, el gobierno nacional y las instituciones globales. Bajo esta lógica, el nivel de gobernanza al que pertenece este trabajo es el nivel local, teniendo lugar no solo en las oficinas gubernamentales (alcaldías), sino también en los procesos comunitarios y domésticos de toma de decisiones (Brody, 2009).

Una vez establecido el anterior marco conceptual, en los municipios que integran el Valle de Aburrá, la debilidad es notoria en términos de gobernabilidad y gobernanza, porque entre otras cosas los procesos participativos ciudadanos son relativamente bajos, lo que dificulta la consolidación del tejido institucional y social, y el desarrollo de los territorios en el mediano y largo plazo.

Bajo este contexto, las sociedades organizadas⁹ y no organizadas¹⁰, que juegan un papel fundamental en los procesos participativos, necesitan ser preparadas para crear las capacidades requeridas en estos procesos: recuperación de la filosofía histórica, la identidad, construcción de poder, gestión social, gestión para el desarrollo, autonomía y autogestión, procesos de formación y consolidación de redes y relaciones.

No obstante que los procesos actuales de participación ciudadana han incidido en las decisiones pública – social y privada (PSP), se requiere preparar a la sociedad para diálogos técnicos acorde a los nuevos paradigmas del desarrollo de los territorios, que les permita realizar planteamientos adecuados para las problemáticas y potencialidades que tienen estos.

En este sentido, la relación pública –social –privada (PSP) debe orientarse a consolidar los mecanismos de participación y representación y, adicionalmente, buscar el empoderamiento de la ciudadanía en el desarrollo del territorio.

González (2013, p. 110) afirma que existe un malestar y descontento hacia los métodos y formas tradicionales de hacer política, lo que genera menos legitimidad y representatividad. De igual manera, expresa: “Cada vez más los ciudadanos sentían que las diferentes políticas públicas no eran resultado de las demandas y necesidades ciudadanas, y que la construcción de la agenda de gobierno se realizaba de forma excluyente y privada” .

9 Son los ciudadanos que hacen parte de algún organismo de participación ciudadana: junta de acción comunal, organización social, corporación, entre otras.

10 Es el ciudadano de “a pie” que no hace parte de ningún organismo de participación ciudadana.

b) **Causa 2: ilegalidad y débil ejercicio de la gestión y la administración pública**

La ilegalidad se entiende como todas aquellas prácticas al margen de la ley que se instauran a nivel social, político y económico que comprometen tanto al sector público como al privado en diferentes niveles (Alcaldía de Envigado, 2013). La ilegalidad va en contravía del concepto planteado por la Procuraduría General de la Nación:

Legalidad es la actuación conforme a la ley; su observancia como sinónimo de adhesión y cumplimiento de lo que ordena, no sólo por la obligatoriedad que encierra (imposición), sino porque se comprende y acepta que es lo mejor para lograr los fines sociales (convicción). Posee un vínculo profundo con la legitimidad de las leyes. No es solo el apego a una técnica o instrumento de acción. Aunque jurídicamente significa obrar de acuerdo con lo legal, éticamente implica una adhesión voluntaria que perfecciona la conducta. La legalidad constituye un antídoto al desapego a la ley causado por la desconfianza en el legislador o en la autoridad encargada de hacerla cumplir. Es una actitud basada en valores, que refuerza la validez que tiene un simple acatamiento de la norma (Procuraduría General de la Nación, 2014).

La ilegalidad afecta continuamente la vida cotidiana. Según diagnóstico de la Ordenanza 14/2014, abre cada vez más la brecha de la inequidad, genera desigualdad y le quita oportunidades de desarrollo a los territorios; a la vez -reza textualmente la ordenanza- “promueve la corrupción, el mal uso de los recursos, el narcotráfico, la minería ilegal, la evasión de impuestos, el clientelismo y el aprovechamiento abusivo de los bienes públicos se han convertido en obstáculos para el bienestar común de los habitantes” (2014).

Este mismo documento aduce que lo anterior es notable en el departamento de Antioquia, donde muchos de los gobiernos municipales se encuentran dentro de los más débiles de Colombia. La debilidad institucional y la poca capacidad para hacerle seguimiento y control a los procesos de ejecución de las administraciones en sus diferentes ámbitos, abre la puerta a comportamientos y tendencias que van en contravía de los marcos legales y éticos de actuación en lo público.

Esta parece ser una característica de las administraciones municipales latinoamericanas: “vaciadas de competencia, de carácter ineficiente, y dominadas por partidos políticos o grupos con sólo apetencias burocráticas” (Cervantes Benavides & Corrales Jiménez, 1987, p. 50). Entretanto, el departamento de Antioquia tiene altos índices de ilegalidad, informalidad y la

falta de una institucionalidad en diferentes sectores como industrial, minero, ambiental, político, entre otros (Gobernación de Antioquia, 2012).

Las acciones ilegales se dan en todos los ámbitos, en lo público y lo privado. La evasión de impuestos, la financiación de algunas campañas políticas contraviniendo la normativa electoral, la negociación de los recursos naturales a cambio del sometimiento de las comunidades, la informalidad laboral, los escandalosos e irregulares procesos de contratación, acciones y actividades ilegales en procesos productivos de compañías de cualquier sector, procesos irregulares y ocultos en las organizaciones, entre otros, son parte de la cultura que se ha venido creando en los diferentes campos, y que no solo ha generado la mala utilización de los recursos (financieros, naturales, productivos, entre otros) sino también la violencia en los municipios antioqueños (Gobernación de Antioquia, 2012).

A su vez, la Contraloría General de la Nación menciona que en el “Informe de análisis citado de la línea base de la Cultura de la Legalidad y la Integridad”, mediante encuestas realizadas en diferentes localidades y entidades, revela que en los servidores públicos se presenta (2014, p. 8):

- General desconocimiento o desactualización frente a la normatividad legal del servicio público.
- Insuficiente conocimiento del marco normativo y jurídico por parte de quienes ejercen el control.
- El 30% de los encuestados considera que si fuera evaluado sobre las leyes, procedimientos y reglas de su institución, su resultado sería regular o malo.

Ahora bien, las comunidades también juegan un papel fundamental en este tema. Efectivamente, la institucionalidad no encuentra respuestas positivas y de compromiso por parte de algunas comunidades y sectores sociales para hacer cumplir la ley. El proceso institucional es muy débil en las comunas de Medellín y en las veredas o barrios periféricos de los municipios del Valle de Aburrá, lo cual dista mucho de afirmar que no haya inversión o presencia en ellas, sino más bien que se carece de presencia estatal para la administración, solución de controversias y cumplimiento de la ley.

La descentralización administrativa de la década de 1980, para Borja (2001), tiene relación con el proceso del restablecimiento de gobiernos y procesos democráticos, que no solo transfiere recursos a los gobiernos locales, sino

también competencias y responsabilidades; sin embargo, es tajante al afirmar que “esta transferencia muchas veces puede generar una desigualdad de recursos y medios entre diferentes ciudades” (2001, p. 121). Asistimos entonces a una dicotomía, pues un sano proceso de ejercicio de democratización del Estado, al parecer, está poniendo en jaque las capacidades de administración de las ciudades, con riesgo de limitar su desarrollo y ampliar la brecha de desigualdad entre las poblaciones.

La ilegalidad, la ineficacia y la ineficiencia en la gestión administrativa pública, minan y limitan el desarrollo institucional, pues son dos condiciones que restan representatividad y legitimidad de cara a las comunidades. Esta situación ya tuvo una repercusión importante en la calificación de los alcaldes del Valle de Aburrá, según datos de la Segunda Gran Encuesta de Invamer, contratada por El Colombiano, a pesar de que los Alcaldes tuvieron una calificación medianamente buena, la gestión fue el ítem de menor valoración dentro de la calificación total.

Tabla 1. Aprobación de los alcaldes del Valle de Aburrá

Ciudad	Calif.	Excelente	Bueno	Regular	Malo	Pésimo	Ns/Nr
La Estrella	4,41	54%	37%	7%	1%	1%	0%
Itagüí	4,25	43%	43%	11%	3%	0%	0%
Medellín	3,86	24%	37%	26%	8%	4%	1%
Copacabana	3,81	19%	52%	23%	5%	1%	0%
Caldas	3,59	26%	32%	25%	11%	6%	0%
Bello	3,53	22%	30%	33%	7%	7%	1%
Envigado	3,31	17%	30%	31%	12%	10%	0%
Barbosa	3,31	19%	25%	34%	11%	11%	0%
Sabaneta	3,31	16%	32%	30%	12%	11%	0%
Girardota	3,30	21%	20%	31%	24%	4%	0%

Fuente: elaboración propia a partir de (El Colombiano, 2015)

Una de las más grandes preocupaciones de la ciudadanía, evidenciada en la misma encuesta de El Colombiano, es la incapacidad de la administración pública para combatir la inseguridad.

c) **Causa 3: débil comunicación para el desarrollo**

Eduardo Rebollo (2008) considera que los temas del desarrollo no se resuelven únicamente con reformas macroeconómicas, por el contrario, considera que

es necesario establecer articulaciones entre la diversidad amplia de variables que se encuentran en un territorio.

Dada esta diversidad de factores, es necesario el proceso de comunicación para el desarrollo, toda vez que amplía el empoderamiento, pues las personas –a través de esta– consiguen entender los diferentes aspectos y situaciones que acontecen en el territorio que habitan, de igual manera consideran y discuten ideas y participan en debates públicos en la esfera comunitaria, local, regional y nacional. “El papel de la comunicación para el desarrollo en los procesos de empoderamiento contribuye a distinguirla de otras formas de comunicación” (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2011).

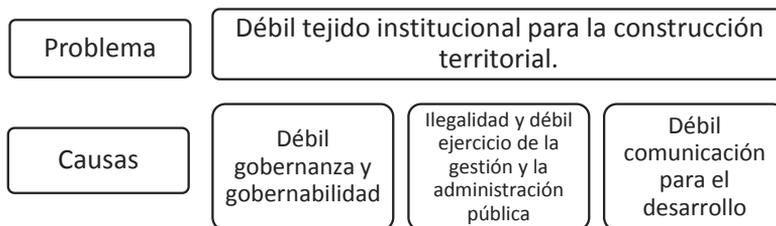
Un proceso de desarrollo local radica en “la capacidad para encontrar, canalizar, dar fuerza y articular asociaciones entre iniciativas públicas y privadas –políticas, económicas, sociales o culturales- y en los procesos intangibles presentes en las sociedades locales” (Rebollo, 2008, p. 133).

En ese orden de ideas, la comunicación se convierte en una dimensión constitutiva y estructurante en el desarrollo, ya que tiene como objetivo principal crear medios, sistemas y estrategias que permitan a las personas apropiarse de los procesos de transformación social. De la etapa informativa y de difusión hacia una etapa de comunicación veraz, transparente, suficiente y oportuna; que a su vez consolida un ejercicio pedagógico en temas de interés para el desarrollo municipal y regional.

Para el caso de Medellín, por ejemplo, la encuesta de percepción “Medellín, cómo vamos” (2014) otorga un papel importante a la comunicación de los gobernantes con la ciudadanía, arguyendo que este es un factor de peso en la percepción que tienen los medellinenses a la hora de calificar la gestión del alcalde como “muy buena”, pero esta calificación no recae solamente sobre el gobernante de turno, sino que también permea a la institución, en tal sentido la gestión de la alcaldía mejora con la comunicación que realiza de los programas y proyectos más prioritarios. Al igual que en Medellín, los ciudadanos del resto de los municipios del Valle de Aburrá manifestaron desconocer líneas, programas y proyectos de los planes de desarrollo, lo que evidencia falencias en estrategias de comunicación y afecta la creación de tejido institucional, dado que los ciudadanos no tienen conocimiento de las estrategias desarrolladas por sus instituciones, ni del rumbo fijado para el futuro de sus localidades.

Una vez establecidas las causas, es pertinente analizarlas de la siguiente manera:

Figura 7. Causas e hipótesis



Fuente: elaboración propia

Bajo este escenario, se consideraron los siguientes efectos de la debilidad del tejido institucional para la construcción territorial: a) desarticulación regional, b) corrupción, c) derechos sociales, económicos y colectivos y d) ética y sistema de valores.

a) Efecto 1: desarticulación regional

La articulación regional es un proceso complejo cuyo punto de partida, en palabras Carlos Riojas (2011), es reconocerlo y entender que lo que considerábamos quizás un fenómeno aislado y particular a los municipios del Valle de Aburrá es en realidad una constante, pues la articulación en América Latina ha sido limitada por determinismos y estereotipos geográficos que son superables.

En un estudio realizado para la Alcaldía de Envigado se manifiesta la necesidad de definir procesos de articulación del Valle de Aburrá. Este hace mención a que la integración regional pretende identificar las potencialidades territoriales, que aprovechadas debidamente desaten dinámicas de desarrollo social con generación de riqueza y productividad (Alcaldía de Envigado, 2014).

Por otra parte, desde el ámbito departamental, se han pensado estrategias de articulación regional desde la década de los ochenta; el “Plan de Desarrollo de Antioquia -1982” plantea la importancia de los polos de desarrollo para la articulación regional del departamento (Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, 2003); allí, no solo se hizo hincapié en la reindustrialización de Medellín y el Valle de Aburrá, sino en la importancia de generar canales de conexión entre esta y otras regiones del departamento, como el Urabá antioqueño.

La Visión Antioquia 2020 llamó la atención sobre cómo algunas regiones del departamento se articularían mejor con sus similares del contexto nacional, sin embargo, se hace énfasis en la necesidad de articulación regional del Valle de Aburrá pues en la medida en que no se realice, se generaría aislamiento.

Es necesario partir de la premisa de que el Valle de Aburrá ha crecido de manera *conurbada* y las dinámicas y posturas individualistas de los municipios lo han llevado a ser dispersa, con dinámicas propias y aceleradas de crecimiento, no como una región compacta y articulada. Además de esto, la conexión con las subregiones del departamento, adyacentes a él, ha sido más circunstancial que planeada; de no adoptar correctivos, la situación en los territorios proseguirá, dado que prevalecen intereses individualistas de la institucionalidad sobre los colectivos, de lo netamente local sobre lo regional, de la rentabilidad económica sobre el crecimiento económico sostenible.

b) Efecto 2: corrupción

La corrupción se refiere al uso del poder¹¹ confiado¹² para obtener beneficios¹³ privados indebidos¹⁴ (Red Nacional de Anticorrupción, 2011). Cifras internacionales dan cuenta de la magnitud de este fenómeno, cada año se paga más de un billón de dólares en sobornos (Banco Mundial, 2004), la suma anual de los recursos en manos de los corruptos podría equivaler al 5% del PIB mundial (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015) y se calcula que los países en vía de desarrollo pierden anualmente una cantidad de dinero diez veces mayor que la dedicada a la Ayuda Oficial al Desarrollo (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015).

La percepción ciudadana, muestra una creciente preocupación por el respeto de los principios éticos en las actuaciones públicas, debido a prácticas indebidas por parte del Estado. En la actualidad, según el último informe sobre el Índice de Percepción de la Corrupción de 2011 realizado por Transparencia Internacional, Colombia obtuvo una calificación de 3,4 correspondiente al grado de corrupción en el sector público, según la percepción de empresarios, ocupando en el ranking de país a nivel mundial el puesto 80, subiendo 5 puntos con respecto a la última encuesta y perdiendo 3 decimales en calificación. Situación que pone en alerta al Estado Colombiano, para que no se siga desangrando el erario público (Gobernación de Antioquia, 2012).

11 Se trata de la acción desarrollada por una persona con capacidad de movilizar determinados recursos (Red Nacional de Anticorrupción, 2011).

12 Poder confiado o delegado pues tanto el cargo como la capacidad de movilización de recursos asociado a este, se sostienen en el vínculo formal de confianza entre la persona que comete la acción corrupta y aquella(s) persona(s) a quien(es) le debe su responsabilidad (Red Nacional de Anticorrupción, 2011).

13 Beneficios privados porque los resultados de la acción corrupta son apropiados de manera privada, por una o varias personas, quienes serían los beneficiarios del acto de corrupción (Red Nacional de Anticorrupción, 2011).

14 Beneficios indebidos porque se generan a través del uso desviado de las atribuciones confiadas (Red Nacional de Anticorrupción, 2011).

Transparencia Internacional le otorga a Colombia un puntaje de 36 sobre 100 (0 mayor percepción de corrupción y 100 menor percepción de corrupción), y se ubica en el rango inferior de la tabla de calificaciones, ocupando el puesto 94 entre 176 países evaluados. Estas situaciones parecen tendientes a continuar, dado que las sanciones frente a la corrupción y las prácticas indebidas del poder no aparecen y la favorabilidad frente a la percepción de la justicia es cada vez menor.

Los partidos políticos y el Congreso de la República figuran como las instituciones políticas que tienen más riesgo de ser afectadas por el fenómeno de la corrupción en Colombia según el informe “Global Corruption Barometer 2010/11” (Transparency International, 2012).

El departamento tiene en el índice de transparencia un nivel de riesgo medio de acuerdo con Transparencia por Colombia “en el ranking [...] se encuentra en el puesto 11 entre 32 de departamentos, ubicada en un nivel de riesgo medio haciendo parte del 44% de las gobernaciones en el país en el mismo nivel” (2015). Ahora bien, la Procuraduría General de la Nación, expone que “en el año 2011, este departamento ocupó el lugar 30 de 32 en visibilidad de la contratación pública” (Gobernación de Antioquia, 2012).

Si bien, la situación anterior evidencia una característica general en el ámbito departamental, las cifras de los municipios del Valle de Aburrá presentan un contraste. Al analizar, por ejemplo, el Índice de Gobierno Abierto (IGA) de la Procuraduría General de la Nación (2015) para el período 2013-2014 (tabla 1), es notable la disparidad existente entre los municipios de esta subregión antioqueña, en la que Envigado ocupa el segundo puesto en el contexto nacional mientras que Caldas ocupó el 401 entre 1101 municipios.

Tabla 2. IGA Valle de Aburrá 2013-2014

Ciudad	Ranking	IGA
Envigado	2	90,5
Itagüí	5	89,0
Barbosa	8	87,3
Copacabana	12	86,6
La Estrella	13	86,4
Sabaneta	19	85,4
Medellín	36	84,2
Bello	134	80,3
Girardota	381	74,6
Caldas	401	74,3

Fuente: elaboración propia a partir de Procuraduría General de la Nación (2015)

Otra práctica corrupta se manifiesta en el modelo de urbanización del Valle de Aburrá, donde se expone ha promovido la corrupción. Como se ha afirmado, por ejemplo, desde la Alcaldía de Envigado, las constructoras tienen gran capacidad de corrupción en lo local, y pueden comprar curadores o directores de planeación (Alcaldía de Envigado, 2014).

La corrupción no es un fenómeno que afecta solamente al erario público, también limita la ejecución de políticas públicas y restringe posibilidades de desarrollo. Esta práctica es una de las que más resta confianza en la institucionalidad, puesto que en la mayoría de los casos, emana desde lo más profundo de su estructura.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015) considera que la corrupción provoca menos prosperidad, al limitar el desarrollo económico y debilitar el Estado de Derecho; menos respeto por los derechos, porque socava la democracia, la gobernanza y los derechos humanos; menos prestación de servicios, pues desvía recursos para educación, suministro de agua potable y vivienda; y menos empleo cuando se adjudican empleos sin méritos.

c) Efecto 3: derechos sociales, económicos y colectivos

Los derechos económicos, sociales y culturales son los considerados de segunda generación según el Pacto Internacional (1966) por el que fueron formulados. Su principal connotación es el énfasis que realizan en las condiciones de vida de los seres humanos, es decir, respecto a los derechos de seguridad social, vida familiar, salud, participación cultural, educación y calidad de vida. En la situación actual, los indicadores muestran condiciones ajenas al acceso de las oportunidades para alcanzar un desarrollo humano integral (Alcaldía de Envigado, 2013).

El fenómeno se expresa en el mundo y al interior de cada nación en diferentes formas y magnitudes.

- “En 2008, más de 350.000 madres perdieron la vida durante el embarazo y el parto.
- A nivel mundial, la desnutrición contribuye a más de un tercio de las defunciones de niños y niñas menores de 5 años.
- En 2009 en el mundo había unos 81 millones de jóvenes desempleados” (Gil-Valencia, 2014).

En el caso específico del “derecho de existencia”, asociado a cuatro objetivos de política pública nacional¹⁵(“todos vivos, ninguno desnutrido, todos saludables, ninguno sin familia”), la situación actual señala problemas. En efecto, con respecto al primer objetivo se muestra que las tasas de mortalidad infantil aún son considerables, la tasa en menores de un año para el 2011 era de 7,7 muertes por 1.000 nacidos vivos y la mortalidad en menores de 5 años, en el año 2011, correspondió a 157,3 muertes por 100.000 (Gobernación de Antioquia, 2012). Preocupa la situación futura debido a que en Antioquia la población de niños, adolescentes y jóvenes menores de 26 años es, en proporciones absolutas, muy elevada (porcentualmente es del 47.5%).

Otro caso es el de las mujeres, la feminización de la pobreza es un hecho que tiende a permanecer según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF (2012):

- En América Latina, la tasa de pobreza de las mujeres de 20 a 59 años de edad excede en un 30% o más a la de los hombres de edad similar.
- De cada 50 horas trabajadas, 30 son sin remuneración.
- En Colombia, la pobreza asciende al 32,7 %, mientras que en las mujeres es de 37,6%.

En el ámbito regional y local, la encuesta de percepción “Medellín, cómo vamos” (2014) plantea que la desigualdad está entre los asuntos que mayor preocupación reviste en la ciudad capital y, desde luego, en el resto de los municipios con menos oportunidades y recursos la situación es más crítica.

Medellín y su área metropolitana lograron en el período 2008-2013 la segunda mayor reducción en la desigualdad, luego de Barranquilla; sin embargo, la situación actual aún es preocupante pues el índice Gini pasó de 0.544 a 0.506 en 2012; cabe recordar que en el año 2008 Medellín era la región de mayor desigualdad dentro de las principales áreas metropolitanas, y se ubicaba por encima del promedio de las trece áreas (Medellín cómo vamos, 2014).

15 “La estrategia “Municipios y departamentos por la infancia, la adolescencia y la juventud –Hechos y Derechos, es una alianza estratégica entre entidades del ámbito nacional y territorial, de diversa naturaleza, a saber: vigilancia y control; definición y ejecución de políticas públicas; cooperación técnica Internacional; y, una entidad no gubernamental que agremia a los 32 gobernadores y la Alcaldía Mayor de Bogotá. A través de esta alianza estratégica se realiza seguimiento al mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de niñas, niños y adolescentes, a propósito de las siguientes prioridades de política pública establecidas por el gobierno nacional” (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF, 2011).

Sin embargo, el Índice Multidimensional de Calidad de Vida, implementado por el Área Metropolitana en el Valle de Aburrá en 2011, da cuenta de la existencia de condiciones aceptables de calidad de vida en los municipios, pero se evidencian diferencias radicales al observar las características de las áreas rurales y urbanas, y sobretodo, al realizar un análisis estratificado (tabla 3).

Tabla 3. Índice Multidimensional de Condiciones de Vida

Municipio	Total			Estrato					
	Urbano	Rural	Total	1	2	3	4	5	6
Barbosa	39,2	37,6	38,3	28,7	37,4	46,2	62,8	66,6	63,9
Bello	42,1	31,8	41,7	28,4	38,8	50,0	63,6	60,9	73,3
Caldas	42,6	38,2	41,8	28,5	39,7	50,3	65,2	68,9	75,2
Copacabana	43,9	40,1	42,9	29,3	39,3	49,5	59,1	59,4	65,9
Envigado	59,9	54,0	59,0	31,6	41,9	52,6	68,3	76,2	82,4
Girardota	42,1	36,8	39,6	25,7	38,1	48,3	61,2	64,0	62,9
Itagüí	45,4	32,8	44,4	27,7	38,9	49,7	65,9	63,7	-
La Estrella	47,1	37,5	43,0	27,6	38,4	48,5	67,6	72,2	62,4
Medellín	47,6	39,9	47,0	26,9	37,2	49,6	65,8	73,9	78,9
Sabaneta	51,1	39,8	49,2	25,7	38,9	51,6	66,1	77,0	71,6
Total V.A	47,3	39,7	46,5	27,3	37,8	49,9	66,0	74,2	78,8

Fuente: Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2012)

Cabe resaltar que este índice toma valores de 0 a 100, considerando mejores condiciones de calidad de vida aquellos valores que se acercan a 100; en ese orden de ideas, el Valle de Aburrá presenta grandes desigualdades.

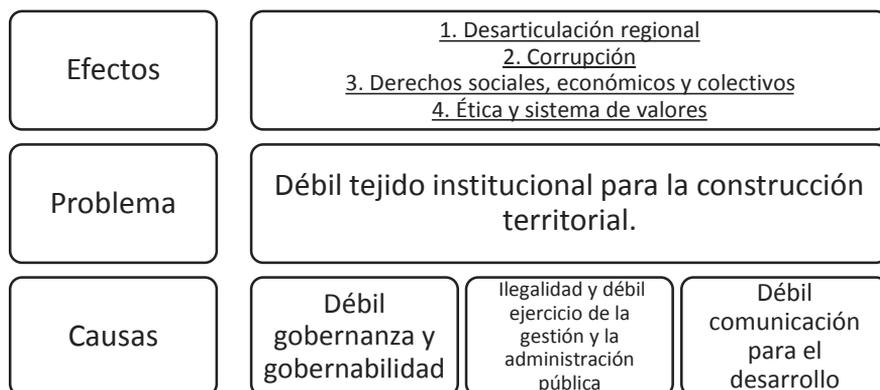
d) Efecto 4: ética y sistema de valores

La ética se refiere a la capacidad de reflexión y discusión de la sociedad sobre el comportamiento de sus integrantes. Los actos individuales y colectivos están determinados por los sistemas de valores, es decir, una serie de referentes normativos que tienen por finalidad prescribir pautas de comportamiento que sean convenientes a la vida social; además esos mismos sistemas de valores establecen límites a las conductas nocivas para la construcción de sociabilidad (Alcaldía de Envigado, 2014).

En los territorios, en la institucionalidad y en las personas se ha debilitado el tejido social, ocasionado en parte por la pérdida del conjunto de valores, normas y criterios de actuación que dirigen la vida de la sociedad.

Una vez descritos los efectos, es posible considerar la Figura 8. Esta refleja una mayor correlación con la estructura planteada desde la metodología. En la base del cuadro se encuentran las causas que sostienen la hipótesis planteada; posteriormente, de acuerdo con el modelo prospectivo, aparecen los efectos de la hipótesis si la situación problema continuase.

Figura 8. Efectos



Fuente: elaboración propia

Conclusiones

Para la construcción de tejido institucional, es fundamental el establecimiento de pactos y la configuración de escenarios de participación institucional y ciudadana, comprendiendo que cada uno es el capital social de cada territorio. La institucionalidad es la base para los ejercicios participativos de construcción de planes, programas y proyectos de desarrollo, se convierte en el articulador de procesos y procedimientos y el instrumento público para los diálogos y los acuerdos que permitirán avanzar en el desarrollo local.

Uno de los mayores retos de los entes gubernamentales es generar las condiciones necesarias y suficientes en los contextos institucional y humano para responder a las crecientes demandas de la sociedad.

Aquella sociedad donde prime la confianza y las relaciones entre la sociedad civil y la institucionalidad, a diferentes instancias públicas/privadas en ámbitos municipales y metropolitanos, podrá avanzar en la construcción colectiva de visiones de desarrollo sostenible, integrales y de largo plazo, integradas a los mercados globales y a las apuestas productivas del país, la región y el municipio.

Las instituciones deben garantizar la permanencia, coherencia, estabilidad y regularidad de los diversos procesos políticos, económicos, sociales y culturales, surgidos del Estado y la sociedad organizada.

En este sentido, se evidencian siete retos que se deben afrontar para contribuir al fortalecimiento del tejido social en el Valle de Aburrá:

Desde la gobernanza y gobernabilidad, para el desarrollo de los territorios, se requiere promover procesos de participación, articulación y alianzas público-social-privada que se orienten a una mayor representación y empoderamiento de los ejercicios de planeación y gestión del desarrollo local, con el fin de consolidar el poder colectivo y su respectiva incidencia en las decisiones de construcción de lo público.

Un ejemplo claro de procesos de participación de la planeación y gestión del desarrollo local:

Hoy son los organismos comunales de primer grado (Juntas de Acción comunal y Juntas de Vivienda comunitaria), las organizaciones sin ánimo de lucro con mayor presencia en los territorios y con una mayor participación de la ciudadanía, es por ello que la implementación de la política pública comunal a nivel departamental, establecida en la Ordenanza 33 de 2011, se constituye en un reto, dado que a la fecha el Departamento cuenta con 5.672 juntas de acción comunal, 126 juntas de vivienda comunitaria, 126 organismos de segundo grado (Asocomunales), y 2 organismos de tercer grado (Federaciones)¹¹, constituyéndose la organización comunal como herramienta clave para la planificación participativa del uso del territorio (Gobernación de Antioquia, 2012).

Los procesos de participación deben ir en sincronía con una ciudadanía informada, formada, organizada y que actúe de la mano con las acciones del gobierno, promoviendo el aprovechamiento de las potencialidades y combatiendo las problemáticas presentes en el territorio, generando así procesos de sinergia entre el Estado, la empresa y la sociedad civil.

Desde la comunicación para el desarrollo, entendiendo este como posibilidad de cambio y transformación social en busca de un bienestar y una mejor calidad de vida de la sociedad, la comunicación como estrategia no puede reducirse a la transmisión de información, tal cual se presume hoy en los territorios, sino que tendría que dar un salto cualitativo en el que provoque espacios de reflexión, debate e intercambio de ideas y significados sociales tendientes a fortalecer los verdaderos cambios de desarrollo que se buscan en estos territorios.

Desplegar la estrategia comunicacional y la consolidación de redes/ relaciones como mecanismos que pretenden la articulación, participación y representación de las personas, organizaciones e instituciones en el desarrollo de los territorios. La comunicación para el desarrollo como medio para que la sociedad, instituciones y organizaciones actúen proactivamente en las acciones comunicativas que se orientan a los procesos de planeación y gestión del desarrollo local.

La movilización de la comunidad hacia una transformación cultural, en función del propósito común de generación de calidad de vida y bienestar social. Entendiendo la movilización social como convocatoria de voluntades para actuar en la búsqueda de un propósito común bajo una interpretación y un sentido compartidos (Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo internacional-USAID, 2004), que busca influir en los modos de pensar, decidir, actuar y encontrar manifestaciones de las concepciones que tienen los diferentes actores, garantizando así su participación en la construcción de un proceso de impacto social. Bajo este contexto, el desempeño de la comunicación para el desarrollo debe trascender lo técnico y encaminarse hacia lo político, con el fin de estimular una comprensión común que conlleve a jalonar procesos en pro de cambios sociales y así generar saltos cualitativos en función del bienestar social y la calidad de vida.

De esta manera:

Lo público es el ámbito donde los ciudadanos y ciudadanas discuten y problematizan lo que les es común, en donde definen su horizonte imaginario como sociedad, allí se da la visibilización de debates o conversaciones con el propósito de trascender lo particular a la construcción del bien común o el bien para todos los involucrados, o en términos de Bernardo Toro, “ser una sociedad que tiene un sentido colectivo de futuro propio, que le permite orientar todas sus actuaciones e instituciones en una dirección determinada (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, 2006).

Desde la articulación regional, los territorios requieren generar procesos de identificación, apropiación y gestión de retos de desarrollo en correspondencia con su entorno regional y nacional, y es allí, efectivamente, donde se pretende alcanzar mayores niveles de calidad y equidad, y estas son las apuestas que siguen vigentes y se exponen, entre otros documentos, en los propósitos del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano - Plan Metrópoli 2008-2020 y en el Acuerdo Metropolitano No 040 de 2007: “Hacia la integración regional sostenible cuya visión es: Una región articulada, con oportunidades de desarrollo sostenible para todos sus habitantes, altos niveles de calidad de

vida, con una ciudadanía responsable y participativa, que cree y confía en sus instituciones” (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2007).

En este sentido, y en coherencia con lo anteriormente mencionado, el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2008-2020 plantea objetivos, estrategias y proyectos estratégicos que van en busca de desatar un proceso “Hacia la integración regional sostenible”. Los objetivos metropolitanos requieren de sinergias e integralidad entre los diferentes actores que inciden en el desarrollo de los territorios:

- “Mejorar la calidad de vida y forjar un ambiente sano.
- Consolidar altos niveles de gobernanza en el Valle de Aburrá.
- Consolidar la institucionalidad, autoridad y legitimidad del sistema político de alcance metropolitano.
- Consolidar el modelo de ocupación en el Valle de Aburrá y el sistema regional de ciudades” (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2007).

Adicionalmente, se plantean como estrategias metropolitanas las siguientes:

- El fortalecimiento regional.
- La gestión integral de espacios metropolitanos.
- El desarrollo con equidad y uso racional de los recursos.
- La articulación interinstitucional” (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2007).

Los proyectos estratégicos metropolitanos con los se articula esta propuesta de manera directa son: sinergia y gobierno metropolitano y alianza regional. Y transversalmente con: entorno regional sostenible, ordenamiento espacial y accesibilidad, desarrollo sociocultural y calidad ambiental.

Desde la legalidad y gestión pública, es necesario configurar, ajustar y/o consolidar herramientas que ayuden a combatir la corrupción y que promuevan el acceso a la información pública, con el fin de garantizar una mayor transparencia de las acciones realizadas y de creación de confianza.

Así mismo, fortalecer los organismos del estado como organización moderna, eficiente y eficaz para el cumplimiento de su misión institucional. Pero igualmente educar en la legalidad, legitimidad, dignidad y respeto de los derechos humanos como componente de la cultura escolar. La prevención, el control y la sanción de la ilegalidad son determinantes en el desarrollo de los territorios.

Para poder dar respuestas claras frente a este fenómeno y consolidar la presencia institucional en los municipios del Valle de Aburrá se requiere:

Un gigantesco esfuerzo que lleve a consolidar procesos de participación y de convivencia ciudadanas, a hacer pedagogía sobre la solución negociada de los conflictos y a generar alternativas para oponerlas a la oferta de los combos y bandas y del narcotráfico en general (El Tiempo, 2013).

Es necesario organizar y consolidar la modernización de los procesos administrativos en el tema de la contratación y la interventoría con el objetivo de combatir la corrupción y las prácticas ajenas a la transparencia pública. El uso de la tecnología y la cultura del control -de acuerdo con el Nuevo Estatuto Anticorrupción- deben ir acompañados de una estrategia promocional y comunicacional de información (y divulgación) permanente a la ciudadanía, confiable, relevante, pertinente, íntegra y oportuna.

La modernización administrativa (de análisis, monitoreo, control y medición de la gestión pública) requiere una estrategia de articulación con las demás dependencias del ministerio público (procuradurías generales, personerías municipales, comisarías de familia, veedurías ciudadanas, entre otras) que permita formular recomendaciones, estrategias y soluciones de manera conjunta, orientadas a promover la calidad de la gestión pública, la eficiencia y la transparencia, el trabajo en red y el de la responsabilidad pública (por el cumplimiento del buen gobierno en los territorios).

Desde los derechos económicos, sociales y colectivos, para avanzar en los territorios frente al desarrollo humano integral, es necesario y esencial garantizar las condiciones asociadas a una vida digna y al goce de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional de 1991 (Gobernación de Antioquia, 2012). Los retos son, entre otros, disminuir la vulnerabilidad económica y social de grupos poblacionales, problemática acentuada por estructuras de discriminación, exclusión e inequidad.

Además, garantizar generaciones con derechos: la importancia del adulto mayor, la niñez, la mujer y la juventud en la búsqueda del desarrollo humano integral.

Desde la ética y sistema de valores, es fundamental aplicar las regulaciones ya existentes, entre otros, el código de buen gobierno de la Alcaldía municipal podría replicarse a escala regional y en instituciones de base, dado que esta, en los territorios debe trabajar por el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes en cumplimiento de los fines esenciales del Estado desde su objeto misional, buscando siempre un entorno de comportamientos éticos garantes de una buena administración de los planes, programas y recursos que buscan proporcionar bienestar colectivo y un desarrollo local equitativo (Código del Buen Gobierno, 2006).

Es esencial:

Fomentar las buenas prácticas en la gestión de lo público, mediante el conocimiento de compromisos que desarrollen políticas de orientación estratégica y de gestión del desarrollo, con énfasis en la transparencia e integridad en las actuaciones, las decisiones, las relaciones y los comportamientos éticos (Código del Buen Gobierno, 2006).

Referencias

Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo internacional-USAID. (2004). *Modelo de Comunicación Pública*. USAID-Casals&Associates.

Alcaldía de Envigado. (2013). *Fenómenos de cambio consolidados con la retroalimentación de las mesas temáticas y observaciones del comité técnico asesor*. Departamento Administrativo de Planeación, Envigado. Recuperado de http://www.envigado.gov.co/Secretarias/OficinaAsesoradePlaneacion/documentos/Plan_Estrategico/FENOMENOS%20DE%20CAMBIO%20CONSOLIDADOS%20V3.pdf

_____ (2014). Plan Estratégico de Envigado.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (2007). *Plan integral de desarrollo metropolitano. Metropoli 2008 - 2020*. Recuperado de: http://www.metropol.gov.co/Planeacion/DocumentosAreaPlanificada/Plan_Metropoli_2008_2020.pdf

_____. (2012). *Plan de gestión Pura Vida. Hacia una gestión sostenible e integrada del territorio metropolitano*. Medellín, Colombia: Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Banco Mundial. (2004). *Six questions on the cost of corruption with World Bank Institute Global Governance Director Daniel Kaufmann*. Banco Mun-

dial. Recuperado de <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20190295~menuPK:34457~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>

- Borja, J. (2001). El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas. *Instituciones y Desarrollo*. (8 y 9), 83-142.
- Brody, A. (2009). *Género y gobernanza. Informe general*. Londres : Institute of Development Studies. Recuperado de http://www.bridge.ids.ac.uk/sites/bridge.ids.ac.uk/files/reports/Governance_OR_Spanish.pdf?
- Cervantes Benavides, O., & Corrales Jiménez, G. (1987). *Administración de instituciones públicas - Antología - (Vol. 1)*. San José: Universidad Estatal a Distancia.
- CICRI. (2013). *Cifras de delitos y operatividad PONAL*. Bogotá: Dirección de Investigación Criminal e Interpol.
- CICRI. (2014). *Cifras de delitos y operatividad PONAL*. Bogotá: Dirección de Investigación Criminal e Interpol.
- Código del Buen Gobierno, Decreto 2654 (2006).
- Comisión tripartita, Departamento de Antioquia, Área Metropolitana, Municipio de Medellín, Universidad de Antioquia. (2006). *Indicadores de competitividad de Antioquia y sus regiones, resultados y jerarquías*. Medellín.
- El Colombiano. (30 de agosto de 2015). Segunda Gran Encuesta de Alcaldes de Invamer. *Alcaldes de Itagüí y La Estrella pasan sobrados sus periodos*. Recuperado de <http://www.elcolombiano.com/antioquia/resultados-de-alcaldes-del-valle-de-aburra-en-el-colombiano-IB2627138>
- El Tiempo. (3 de abril de 2013). Cultura de la ilegalidad. *Cultura de la ilegalidad*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12723726>
- Esumer. (2014). *Encuesta de opinión ciudadana*.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2012). *Estado Mundial de la Infancia de 2012. Los niños y las niñas en un mundo urbano*. Nueva York: UNICEF.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF. (2011). *Estrategia hechos y derechos*. Recuperado de <http://hechosyderechos.unicefcolombia.com/>

- Fondo de Naciones Unidas para la Infancia. (2006). Recuperado de <http://www.unicef.org>
- Gil-Valencia, J. C. (18 de junio de 2014). Esmeraldal protesta hoy contra edificación. *El Colombiano*.
- Gobernación de Antioquia. (2012). *Plan de Desarrollo de Antioquia 2012 - 2015*. Antioquia.
- González, C. (2013). Análisis Comparativo: Contiendas electorales al Concejo de Medellín 1994-2011. *Reflexión Política*, 15(29), 108-118.
- Instituto de Gobernabilidad. (2009). *What is Governance? Getting a definition*. Recuperado de http://iog.ca/boardgovernance/html/gov_wha.html
- Maira, L. (2003). Gobernabilidad y globalización. *Diálogos sobre gobernabilidad, globalización y desarrollo* (Serie Mercosur N° 10).
- Medellín cómo vamos. (2014). Recuperado de <http://www.medellincomovamos.org/>.
- North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Ordenanza, 14. Asamblea Departamental de Antioquia, 2014.
- Organización de las Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2011). *Comunicación para el desarrollo*. Recuperado de http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/communication_form_development_oslo_c4d_pda_es.pdf
- Pineda, S. (2008). Cohesión social y territorial: Los desafíos de la integración regional. *Para unas regiones y ciudades más inclusivas*. Recuperado de <http://www.urosario.edu.co/CMSPages/GetFile.aspx?nodeguid=9a8e47ad-cb97-4800-82e8-c56bca6bc5c5>
- PNUD. (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. New York, EE.UU: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Popper, R. (2008). Metodología de la prospectiva. En FLACSO México, *Selected Readings: Foresight experiences in European Union and Latin America*. México D.F, México: EULAKS - FLACSO México.

- Porras, F. (2007). Teorías de la gobernanza y estudios regionales. *Revista de historia y ciencias sociales*(69), 161-185.
- Procuraduría General de la Nación. (2014). *Cultura de la Legalidad y la Integridad para Colombia*. (R. Piamonte Peña, Ed.) Bogotá, Colombia: Nomos Impresores.
- Procuraduría General de la Nación. (2015). *Herramientas de Fortalecimiento Preventivo y Promoción de la Transparencia Índice de Gobierno Abierto IGA resultados 2013 - 2014 Índice Integra: Análisis de su Aplicación*. Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). *La corrupción y el desarrollo*. Asunción: PNUD. Recuperado de http://www.py.undp.org/content/dam/paraguay/docs/corr13_fs_DEVELOPMENT_ES_HIRES.pdf
- Rebollo, E. (2008). Comunicación y desarrollo local: el rol de los gobiernos y actores locales en la gestión de la imagen de un territorio. *Prisma*(22), 127-148.
- Red Nacional de Anticorrupción. (2011). *Anticorrupción. Red Nacional*. Recuperado de http://www.redanticorruccion.pe/?page_id=1173
- Rioja, C. (2011). La naturaleza de las articulaciones regionales en México a través del tiempo. *Amerika, mémoires, identités, territoires*, 4. Recuperado de <http://amerika.revues.org/2259> ; DOI : 10.4000/amerika.2259
- Transparencia por Colombia. (2015). *Transparencia por Colombia*. Informe anual 2014. Recuperado de: http://issuu.com/transparenciaporcolombia/docs/informe_anual_2014?e=6590391/12434520
- Transparency International. (2012). *Global corruption barometer 2010/11*. Institutions perceived to be most affected by corruption. Recuperado de: <http://www.transparency.org/gcb201011/infographic>
- Weber, M. (1992). *La política como profesión*. Madrid, España: Espasa Calpe.