

Universidad de los Andes
Maestría en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo
CIDER

La Gobernanza en Alianzas Público Privadas para el Desarrollo:
Análisis de dos casos en el sector minero-energético

Presentado por
Alicia Stefania Ferreira Morett
Código: 201410099

Director
Carlos Zorro Sánchez

Resumen

Esta investigación tiene como propósito contribuir al entendimiento de los procesos de gobernanza que se dan en las alianzas público privadas entre el Estado colombiano y las empresas privadas del sector minero-energético. La gobernanza se enmarca en el ejercicio de la corresponsabilidad, de la empresa y del Estado, entendida como, los procesos de interacción entre actores en un problema colectivo que conduce a tomar decisiones y formular normas sociales. La estrategia cualitativa, estudio de caso múltiple, mediante análisis documental y entrevistas, permite analizar dos procesos de gobernanza en alianzas gestionadas en los departamentos de La Guajira y Córdoba. Este análisis concluye que deben tomarse en cuenta cuatro factores al momento de determinar si una alianza público privada se acerca a la promoción del desarrollo: perspectiva estratégica para engranar distintos proyectos, transferencia de conocimientos a la población beneficiaria, fortalecimiento de las capacidades del gobierno local, y la sostenibilidad de los proyectos.

Palabras clave: Estado, responsabilidad social, alianza, gobernanza.

Agosto 05 de 2016

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS DEL TRABAJO	5
Objetivo General.....	9
Objetivos Específicos	9
CAPÍTULO I: MARCO CONCEPTUAL Y REFERENCIAL	10
2.1 Marco conceptual	10
Gobernanza.....	10
Alianzas Público Privadas	16
La Responsabilidad Social de las Empresas.....	19
Roles del Estado en la promoción de la RSE	21
2.2. Marco referencial.....	24
El sector minero-energético.....	24
Normatividad de las alianzas público privadas	28
CAPÍTULO II: DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	31
Estrategia de investigación	31
Técnicas de recolección de información	32
Selección de entrevistados.....	32
Operacionalización	33
CAPÍTULO III: ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS PROCESOS DE GOBERNANZA	35
Caso I: La Unión hace la Pesca.	35
1.1 Datos generales.....	35
1.2 Dimensión Histórica.....	37
1.3 Dimensión Operativa.....	41
1.4 Dimensión Interactiva.....	45
1.5 Dimensión Institucional.....	47
1.6 Dificultades, beneficios y aprendizajes	50
1.7 La Unión hace la Pesca y el desarrollo.....	51
Caso II: Alianza Integral para el Alto San Jorge.	53

2.1 Datos generales.....	53
2.2 Dimensión Histórica.....	54
2.3 Dimensión Operativa.....	56
2.4 Dimensión Interactiva.....	59
2.5 Dimensión Institucional.....	60
2.6 Dificultades, beneficios y aprendizajes	62
2.7 Alianza Integral para el Alto San Jorge y el desarrollo	63
Comparación de las alianzas	65
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	67
ANEXO A	71
ANEXO B	72
ANEXO C	74
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	76

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Mapa conceptual del problema de investigación.	6
Gráfico 2. Mapa político de La Guajira con los municipios del proyecto	37
Gráfico 3. Aportes de los actores en La Unión hace la Pesca	42
Gráfico 4. Mapa político de Córdoba con los municipios del proyecto	53
Gráfico 5. Aportes de los actores en Alianza Integral para el Alto San Jorge	58

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Cuadro comparativo de los casos de estudio.....	65
--	----

INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS DEL TRABAJO

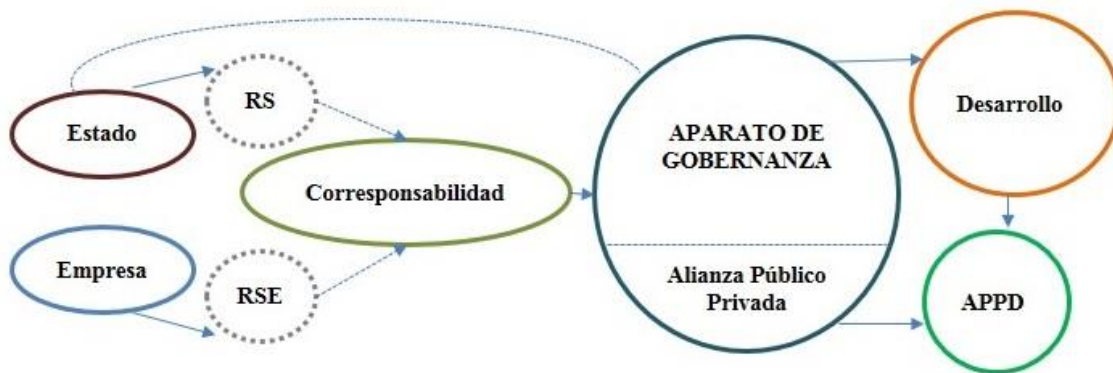
Cuando diferentes actores de los sectores público y privado, sin importar el número, establecen objetivos, expectativas y reglas de juego mediante la reflexión y negociación, y se comprometen a trabajar de acuerdo con principios de corresponsabilidad para contribuir al desarrollo, mediante la sinergia de recursos y capacidades, conforman, según esta investigación una alianza público privada para el desarrollo, APPD (Mataix et al, 2008).

Las alianzas público privadas son así una de las formas posibles de gobernanza que relaciona al Estado con los actores privados para conseguir determinados propósitos. Tal y como se explicará en el marco teórico, la gobernanza habitualmente es concebida como un sinónimo de gobernabilidad o la capacidad de autocontrol de un sistema político; pero en esta investigación, se entiende como un marco analítico para sistemas de coordinación no jerárquicos, en donde existen múltiples y diferentes actores en los espacios de toma de decisión, la relación entre los actores tiende a ser horizontal y las interacciones son autorreguladas (Rhodes, 1996). En otras palabras, las alianzas son una expresión de la gobernanza porque son una forma asociativa y coordinada de gobernar que reivindica las capacidades de todos los sectores sociales para dar impulso al desarrollo.

La perspectiva de la gobernanza, aunque surge a partir de la crisis de los Estados de bienestar europeos y se entiende como una estructura de gobierno que caracteriza actualmente al gobierno británico (Rhodes, 1996); resulta apropiada para analizar la etapa posterior a las transiciones democráticas, así como de los procesos de descentralización y neoliberalización que han experimentado los países latinoamericanos, en las que el Estado ha demostrado no ser un actor suficiente para la resolución de los crecientes y complejos problemas sociales (Aguilar, 2006). Es de conocimiento general que la gobernanza tiene un amplio potencial para generar intervenciones valiosas y eficientes con miras al desarrollo humano y sostenible en Latinoamérica. La mayoría de los autores que recientemente han venido ocupándose de la gobernanza, adoptan una posición favorable a las alianzas entre actores públicos y privados, con miras a facilitar la convergencia y coordinación de sus esfuerzos para lograr objetivos éticamente valiosos en beneficio de determinados grupos humanos a partir de la poca capacidad de direccionamiento de la sociedad por parte del Estado (Aguilar, 2006).

No obstante, algunos autores discrepan de esa posición. Por ejemplo, Jessop (2013) considera que la gobernanza es un proceso interactivo humano que dada su racionalidad reflexiva posee inherentemente posibilidades de fallar; buena parte de estas fallas pueden verse relacionadas con el hecho de que una de las partes tenderá a imponerse sobre la otra y a dirigir las acciones de la alianza hacia intereses que no necesariamente contribuyen al desarrollo de las comunidades involucradas, sino a la estrategia de grupos políticos o al aumento de las utilidades empresariales. Otras de las posibles fallas se refieren a la inserción de la alianza como un modo de coordinación horizontal en un sistema jerárquico, es decir, se pone en riesgo el logro de los objetivos por lo que pueda ocurrir en otras escalas, por ejemplo un choque entre los horizontes temporales de las organizaciones, así como un acceso desigual al apoyo institucional y a los recursos.

Gráfico 1. Mapa conceptual del problema de investigación.



Fuente: elaboración propia.

El gráfico 1 presenta la conexión entre los conceptos fundamentales de este trabajo. La lógica que subyace detrás de este es la siguiente: siendo la responsabilidad social, RS, una cualidad presente o ausente en el comportamiento de cualquier actor social individual o colectivo, en cuanto considera o no el impacto de sus acciones sobre los demás. Se asume que las empresas más allá de lograr objetivos que produzcan ganancias a largo plazo, deben contribuir al bien de la sociedad haciendo lo que éticamente es correcto (Garriga & Melé, 2004). Por otra parte, el Estado además de ejercer su responsabilidad social mediante la construcción de lo público -acuerdo social sobre cómo las personas quieren vivir-, puede asumir un papel activo en la promoción de un comportamiento socialmente responsable de las empresas o RSE (Fox et al, 2002).

Las alianzas público privadas son un punto de convergencia de la responsabilidad de actores de distinta naturaleza que trabajan por una meta común de forma corresponsable; es decir, combinando habilidades, compartiendo riesgos, y responsabilidades (Utting & Zammit, 2009). No obstante, su fin último no es fomentar la RSE sino contribuir a diversos objetivos, tanto de naturaleza social, como económica, o de desarrollo (Selsky & Parker, 2005). En consecuencia, el Gráfico 1 evidencia las alianzas como una forma posible de gobernanza que persigue el desarrollo.

Colombia es una economía en desarrollo con una amplia variedad de recursos naturales, especialmente minero-energéticos, de alto valor comercial. Este sector proporciona el 9% del PIB del país y constituye una de los principales fuentes de ingresos para los gobiernos regionales (DANE, 2015). Debido a esto las rentas generadas por la explotación de estos recursos constituyen una fuente importante de inversiones de infraestructura, sociales y ambientales en las regiones más empobrecidas del país; especialmente en los municipios donde operan estas empresas que suelen tener niveles de pobreza multidimensional por debajo de la media nacional; esto ocurre en La Guajira y Córdoba (DANE, 2015). Es por esto que la existencia de alianzas público privadas en esta industria constituye una herramienta susceptible de contribuir al desarrollo humano y sostenible.

Ante la necesidad de promover nuevas formas de cooperación que ayuden a canalizar y optimizar esfuerzos que contribuyan a la solución de diversos problemas y necesidades humanas, se han generado en Colombia diferentes mecanismos que vinculan al sector público con el privado, entre los que se destacan las asociaciones de comercio, los clústeres de alianzas, el desarrollo de zonas francas, las asociaciones público privadas, las consejerías de gobierno, las mesas de diálogo y las alianzas público privadas. El presente trabajo estudia las alianzas público privadas que han venido ejecutándose entre el Estado y empresas del sector minero energético, específicamente en dos casos: “La Unión hace la Pesca” en La Guajira y “Alianza Integral para el Alto San Jorge” en Córdoba. Ante dichas iniciativas surgen preguntas como las siguientes: ¿Cómo son estas alianzas? ¿Por qué han surgido? ¿Cómo se da la interacción entre los sectores? ¿Tienen estas alianzas algún vínculo con la promoción de desarrollo?

Debe advertirse que aunque en principio los casos de estudio seleccionados corresponden a la categoría de alianzas para el desarrollo, su confirmación como tales depende de los resultados del análisis que llevará a cabo este trabajo para comparar los procesos que les dieron forma con los referentes teóricos de dicha categoría. De todas maneras, en ningún caso se pretende examinar el impacto de los instrumentos en cuestión sobre el desarrollo de las regiones donde se ubican.

Naturalmente, la contribución al desarrollo puede no ser ajena al propósito último de las alianzas aquí estudiadas pero son el análisis y la discusión de los procesos de gobernanza los que permitirán identificar las características que asemejan o distinguen a estas experiencias de una APPD. Ahora bien, el hecho de que en el caso La Unión hace la Pesca, ya se puedan apreciar algunos resultados ha llevado a examinarlo con más profundidad.

Para realizar el estudio se hizo uso de la propuesta metodológica Marco Analítico de la Gobernanza, GAF, planteada por Hufty (2009). Esta es una herramienta útil para el estudio de las formas de gobernanza en general, independientemente del enfoque teórico al cual pertenecen, al entender a la gobernanza como “una categoría de hechos sociales (...) que se refiere a los procesos de interacción entre los actores involucrados, en un problema colectivo que conduce a tomar decisiones y formular normas sociales” (Hufty, 2009, p.8). El GAF tiene cuatro dimensiones claves que permite analizar los procesos de gobernanza de las alianzas seleccionadas en La Guajira y Córdoba: normas o reglas del juego, recursos, puntos de interacción entre los actores de distinta naturaleza, procesos de toma de decisión e historia de cada alianza, todo con el objetivo de esclarecer las particularidades de cada una y establecer una comparación entre los procesos de gobernanza de ambas. El análisis de los casos seleccionados a la luz de dichas dimensiones, permitirá examinar diversos factores o condiciones que intervienen en cada uno de los momentos y determinar si la gobernanza y corresponsabilidad resultante de la alianza puede contribuir en mayor o menor grado al desarrollo humano y sostenible.

Partiendo de estas nociones preliminares y desde un interés académico de la autora por los procesos de gobernanza, se plantea la siguiente pregunta de investigación: *¿Cómo se desarrolla el proceso de gobernanza entre el sector público y privado, cuando los*

actores se encuentran vinculados a través de alianzas público privadas para el desarrollo?

De esta pregunta se desprenden los objetivos de la investigación.

Objetivo General

Contribuir al entendimiento de los procesos de gobernanza que se dan en las alianzas público privadas para el desarrollo entre el Estado colombiano y las empresas privadas del sector minero-energético.

Objetivos Específicos

1. Analizar el proceso de gobernanza en una alianza público privada para el desarrollo, ya concluida, en el caso de una empresa del sector energético.
2. Analizar el proceso de gobernanza en una alianza público privada para el desarrollo, todavía en curso, en el caso de una empresa del sector minero.
3. Comparar ambos procesos de gobernanza.

Esta investigación consta de cuatro capítulos. En el primero se consolida un marco conceptual que fundamenta y enmarca el problema de la investigación y se brinda un breve panorama del contexto del sector minero-energético en el país. En el segundo se plantea la metodología utilizada en términos de estrategia, selección de la muestra, técnica de recolección de datos y análisis de la información recopilada. En el tercero se discuten y comparan los casos de estudio seleccionados a la luz de la teoría y, por último, se exponen las conclusiones del trabajo y recomendaciones para futuras investigaciones.

CAPÍTULO I: MARCO CONCEPTUAL Y REFERENCIAL

Este capítulo está dividido en dos segmentos, en el primero, se examinan conceptos claves para este trabajo: la gobernanza, las alianzas público privadas y la relación que existe entre una y otras. Posteriormente, se presentan elementos teóricos complementarios que ponen en relación estos conceptos con la responsabilidad social tanto empresarial como del Estado. En el segundo segmento, se expone información referencial sobre la normatividad de las alianzas público privadas en Colombia, específicamente la aplicada por las entidades estatales involucradas en los referidos casos de estudio, y se presentan ciertas características relevantes del sector minero-energético, así como aspectos de su contribución al desarrollo.

2.1 Marco conceptual

Gobernanza

En este apartado se aborda brevemente el surgimiento de la gobernanza como tema de estudio, la pertinencia de este concepto en países latinoamericanos, sus usos, así como la crítica a la gobernanza por la tendencia que existe a ocultar sus fallas y sobrevalorar su capacidad de aportar al desarrollo. Por último, se explica la herramienta metodológica GAF de Hufty (2009), en la que se funda el análisis y comprensión de los procesos de gobernanza de los casos de estudio seleccionados.

Así como ocurre con muchos términos de las ciencias sociales, no hay un consenso sobre el significado y los usos de la noción de gobernanza. Sin embargo, autores de diversas posturas teóricas como Rhodes (1996), Jessop (2013), Hufty (2009) y Aguilar (2006), entre otros, coinciden en que este concepto surge en Europa tras la crisis del Estado de bienestar y se ha popularizado desde las últimas décadas del siglo XX, en rechazo a dicotomías como público vs privado en política y mercado vs jerarquía en economía. En este sentido, la gobernanza se piensa como una alternativa útil que crítica y complementa dichas dicotomías que no se han acabado. No obstante, la gobernanza, como toda relación social, al igual que el Estado y al mercado, no está exenta de fallas y no debe sobrevalorarse su capacidad para lograr el desarrollo. Así es natural y evidente, que la reflexión sobre este tema haya sido abordada desde las diferentes realidades económicas, sociales y culturales de cada país, y por lo tanto, haya resultado en la potencialidad de usar la gobernanza de diferentes formas e intenciones, a veces contradictorias.

En los países latinoamericanos, la gobernanza es una referencia teórica clave al momento de repensar al gobierno y sus relaciones con los diversos agentes sociales. De acuerdo con Aguilar (2006), es errado pensar que la gobernanza es un concepto foráneo e importado sin utilidad para explicar los cambios que han venido presentándose en el gobierno y la administración pública en Latinoamérica desde finales del siglo pasado. La gobernanza “es una propuesta sobre el modo de gobernar aún para aquellas sociedades en las que no está generalizada ni consolidada la capacidad productiva de sus mercados, ni de sus organizaciones sociales y menos aún de sus capacidades de autogobierno” (Aguilar, 2006, p.79)

La perspectiva de la gobernanza resulta apropiada para analizar la etapa posterior a las transiciones democráticas y los procesos de descentralización y neoliberalización que han experimentado los países latinoamericanos, en donde el problema es que “el gobierno democrático acredite ser un agente capaz de dirección, coordinación y articulación de sus sociedades, con resultados relevantes” (Aguilar, 2006, p. 39). Esta capacidad gubernativa o de dirección, según expone el autor, se ha puesto en duda a partir de las crisis económicas nacionales a partir de la década del 60, en donde el Estado ha llevado al estancamiento crónico del desarrollo y ha demostrado no ser un actor suficiente para la resolución de los crecientes y complejos problemas sociales.

En este sentido, la gobernanza puede contribuir a la solución de los problemas por ser una forma más asociativa y coordinada de gobernar, que reivindica la corresponsabilidad y las capacidades de todos los sectores sociales de dar rumbo a la sociedad e impulsar el desarrollo. Esto, según el autor, depende de las “formas de sinergia analítica, valorativa, normativa, tecnológica y operativa que el gobierno logre suscitar y establecer con los sectores de la sociedad” (Aguilar, 2006, p. 79). Sin embargo, de acuerdo con el autor, no puede asumirse que la gobernanza es un proceso en el que todos los sectores sociales participan de manera igualitaria, simétrica y cooperativa: es posible que los actores involucrados no logren negociar objetivos comunes, que los acuerdos sean cambiados sobre la marcha sin el consenso de todos, o que alguno de estos sectores incline la balanza de poder político y económico a su favor y en detrimento de los demás. Estos, son obstáculos naturales e inherentes de la gobernanza como estructura de gobierno y son

parte de la razón por la cual la gobernanza no puede traducirse directamente en un mecanismo para lograr el desarrollo.

Por otra parte, con referencia a los usos de la gobernanza como concepto, sin pretender ser exhaustivos pueden identificarse unos enfoques generales y las escuelas de pensamiento asociadas a estos. Según Hufty (2009), existen tres enfoques clásicos: 1) el enfoque que permite utilizar los términos gobernanza y gobernabilidad como sinónimos, como la capacidad de autocontrol que posee un sistema sociopolítico; 2) el que la toma para designar un marco normativo, es decir, como conjunto de criterios asociados al deber ser de una sociedad particular, comúnmente usado por el Banco Mundial desde 1980; 3) el que la adopta como marco analítico para sistemas de coordinación no jerárquicos, en donde existen múltiples y diferentes actores en los espacios de toma de decisión, la relación entre los actores es más horizontal que vertical y las interacciones son autorreguladas.

A este último enfoque, de acuerdo con Hufty (2009), se asocian las siguientes escuelas de pensamiento: a) la gobernanza corporativa, que fija su interés en la gobernanza de las organizaciones y fue desarrollada para entender la coordinación y toma de decisiones entre diferentes departamentos de universidades y empresas; b) la gobernanza ligada a las relaciones internacionales, herramienta teórica que ayuda a entender el proceso de creación de acuerdos internacionales; y c) la gobernanza moderna que desde la ciencia política cuestiona el rol del Estado en la sociedad debido al creciente peso de asociaciones y redes autónomas, de carácter nacional e internacional, que ejercen nuevos mecanismos de regulación en la sociedad y tienden así a modificar las formas de intervención del Estado.

Como puede verse desde el inicio del apartado, en esta investigación se aborda la gobernanza desde el tercer enfoque, en la que ella se entiende como el conjunto de sistemas de coordinación horizontales y auto-organizados que involucran múltiples actores de distinta naturaleza. Específicamente, la postura de la presente investigación se asemeja a la escuela de pensamiento de la gobernanza moderna, precisamente porque se basa en el estudio de las alianzas público privadas, que son una de las formas posibles de gobernanza que relacionan el Estado y los actores privados –empresas y organizaciones de la sociedad civil– para mejorar la capacidad de direccionamiento de la sociedad por parte del Estado.

Es necesario aclarar que aquí la gobernanza moderna se entiende desde la propuesta de Aguilar (2006), es decir, como una alternativa que puede resultar beneficiosa al impulsar

el desarrollo en los países latinoamericanos y que ha venido creciendo poco a poco su aceptación e implementación, sin que esto signifique menor importancia del Estado como ente regulador y coordinador, ni mucho menos una pérdida de poder ante las redes auto-organizadas, aunque esa discusión esta fuera de los límites de esta investigación.

En este sentido, se diferencia considerablemente de la propuesta de Rhodes (1996), quien siendo el principal exponente de la gobernanza moderna, describe y analiza el contexto británico, en donde la gobernanza como una estructura de gobierno –siendo muy diferente del mercado y la jerarquía- ayuda a comprender la extensión de las redes no jerárquicas y auto-organizadas que ya se encargan de proveer servicios públicos en ese país, así como los problemas derivados del direccionamiento de estas redes y su accountability. En el contexto británico, según el autor, estas redes tienen tanto poder que la gobernanza ayuda a desdibujar la línea entre el Estado y la sociedad civil: “el Estado se convierte en una colección de redes inter-organizacionales conformadas por actores gubernamentales y sociales, sin un actor soberano capaz de regular o conducir” (Rhodes, 1996, p. 666).

Como ya se mencionó, la gobernanza, el Estado y el mercado tienden a fallar cada uno de manera diferente, todos estos modos tienen sus propios dilemas y contradicciones. De acuerdo con Jessop (2013), hay literatura suficiente acerca de las posibilidades de fracaso del Estado y mercado, pero no ocurre lo mismo con la gobernanza, y esto debe tenerse en cuenta para evitar la idealización en cuanto a lo que pueden alcanzar en términos de desarrollo las distintas formas de gobernanza, por ejemplo las alianzas público privadas, de las cuales se tiende a resaltar sus logros y a minimizar sus desatinos. Jessop (2013) plantea que el problema central de la gobernanza es la inexistencia de un criterio máximo para juzgar su éxito, como si existe para el mercado y Estado -generación de ganancias económicas y cumplimiento de objetivos políticos-, dado que la racionalidad reflexiva de la gobernanza, por ser horizontal o heterárquica, se basa en procesos de diálogo y negociación para establecer las metas, es decir, son construidas y modificadas en este proceso.

Entre los factores que limitan el éxito de la gobernanza, se destacan los siguientes en relación con las alianzas público privadas (Jessop, 2013): el acceso desigual que pueden tener las organizaciones a los recursos y al apoyo institucional; la necesidad de cerrar brechas y crear puentes dentro de la alianza y hacia afuera con otras organizaciones, porque la consecución de los objetivos depende de lo que ocurra en otras escalas o instancias y

también los posibles choques entre los diferentes horizontes temporales de las organizaciones, que afectan la viabilidad de los objetivos planteados.

A los anteriores, se suman otros factores referentes a la capacidad de auto-organización inherente de la gobernanza, tales como problemas en la coordinación entre los diferentes niveles (interpersonal, inter-organizacional e inter-sistémico). Así, por ejemplo, una posibilidad de falla se presenta porque la negociación inter-organizacional depende de la confianza interpersonal, y la conducción inter-sistémica involucra la comunicación interpersonal o inter-organizacional. Debido a esto, puede haber problemas de representación y legitimidad con los grupos que no vean sus intereses reflejados en la negociación.

Marco Analítico de la Gobernanza

Ahora bien, es necesario separar las concepciones teórica y metodológica mediante las cuales se aborda la gobernanza en la presente investigación. Se aclaró previamente que se parte de un enfoque teórico de la gobernanza moderna, adaptada al contexto latinoamericano, y a continuación, se expone la concepción metodológica que será implementada para el análisis de los casos, el llamado Marco Analítico para la Gobernanza; en adelante GAF por sus siglas en inglés.

El GAF es una herramienta de metodología útil para el estudio de las formas de gobernanza en general, independientemente del enfoque teórico al que se adscriban. Esta herramienta entiende la gobernanza como “una categoría de hechos sociales (...) que se refiere a los procesos de interacción entre los actores involucrados, en un problema colectivo que conduce a tomar decisiones y formular normas sociales” (Hufty, 2009, p.8). Entendida así, la gobernanza supera las restricciones de los enfoques y escuelas presentados y se convierte en un concepto medible que puede aplicarse a cualquier sociedad local, nacional o internacional. Por ende, el concepto de gobernanza escogido no es prescriptivo; la gobernanza no es buena o mala, ella tiene características que pueden ser analizadas e interpretadas; cada grupo o sociedad desarrolla sus propias formas de gobernanza, su sistema de toma de decisiones y resolución entre miembros, normas e instituciones.

El GAF consta de cinco categorías analíticas: el problema, los actores, los puntos nodales, las normas y los procesos. Estas categorías son los elementos teóricos que una vez

operacionalizados permitirán comprender los aspectos esenciales de los procesos de gobernanza que aquí se estudian.

Con relación al primer elemento, el problema, puede afirmarse que este “representa la necesidad social o problema colectivo que cierta organización social a través de sus diversos mecanismos desea resolver” (Hufty, 2009, p.11). Sin un problema de este estilo la gobernanza no puede existir; en el caso de este trabajo se acoge este planteamiento teórico, pero metodológicamente se tratará desde una propuesta distinta, lo que será explicado con mayor detalle en el apartado de metodología.

El segundo elemento, se refiere a las normas, es decir a los acuerdos y decisiones entre actores. Las normas pueden ser legales, formales o informales; estas normas pueden estar superpuestas, en competencia, o en coexistencia dentro de una sociedad, y a veces este pluralismo normativo puede ser una fuente de conflicto. Según Hufty (2006) las normas se clasifican en tres tipos: meta normas, que contemplan los valores bajo los cuales se rige el proceso de gobernanza; normas constitutivas, que están conformadas por los mecanismos organizativos e institucionales relacionados con el funcionamiento de un proyecto, y normas regulativas que engloban un conjunto de reglas de conducta que señalan el ser y el deber ser de los actores que participan en el proceso de gobernanza, es decir “las expectativas colectivas con respecto a lo que es considerado apropiado en una sociedad determinada” (Hufty, 2009, p.12).

En tercer lugar se encuentran los actores, individuos o grupos que interactúan y crean una acción colectiva -acuerdo o decisiones- capaz de formular y reformular normas, que guían el comportamiento de dichos actores (Hufty, 2009, p.14). Según el autor, para determinar el tipo de actor -estratégico, relevante o secundario-, se deben tomar en cuenta tres aspectos: sus recursos; su voluntad y capacidad de movilizar esos recursos, que incluye tanto la movilización efectiva de estos -dimensión objetiva- como la esperada -dimensión subjetiva- y, por último, la interacción estratégica con otros actores del proceso de gobernanza.

El cuarto elemento se refiere a los puntos nodales que “son interfaces de interacción físicos o virtuales, donde convergen los problemas, procesos, actores y normas” (Hufty, 2009, p.16). Por último, los procesos “son sucesiones de estados, es el flujo o

encadenamiento histórico de la relación, en donde es importante denotar los cambios percibidos en las normas y los puntos nodales” (p.16).

Alianzas Público Privadas

Con el objetivo de delimitar el concepto de alianza que se utiliza en esta investigación, se expone a continuación en primer lugar la diferencia entre alianzas público privadas y asociaciones público privadas en Colombia, se presentan enseguida, algunos de los riesgos o fallas del trabajo en alianza y por último se aclaran algunas nociones básicas en relación a lo que es una Alianza público privada para el desarrollo (APPD).

Diferencia entre asociaciones y alianzas público privadas

En el contexto colombiano, resulta de gran importancia señalar la diferencia conceptual que existe entre las alianzas público privadas y las asociaciones público privadas. Aunque estas últimas no constituyen el objeto de estudio de la presente investigación, es necesario aclarar los términos ya que pueden prestarse a confusión porque esta diferenciación no existe en los autores ingleses.

De acuerdo con Sepúlveda (2014), la obtención de fuentes de financiación para grandes proyectos de infraestructura y prestación de servicios públicos, es preocupación común de los Estados contemporáneos, incluyendo el Estado colombiano. Las asociaciones público privadas, como lo indica el DNP (2013), son un mecanismo del Estado para vincular la inversión de capital privado en proyectos de infraestructura pública, tanto de carácter productivo como social, que permiten avanzar en el desarrollo socioeconómico del país. Dicho mecanismo normativo, se define en la ley 1508 de 2012 como:

“un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia, riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio.” (Artículo 1)

De la anterior definición puede concluirse que una asociación público privada, es un instrumento de obras públicas que transfiere responsabilidades y riesgos al sector privado con relación al diseño, construcción, operación y mantenimiento del activo público. Esta ley se enmarca en la tendencia mundial, principalmente visible en Inglaterra y otros países europeos, a aprovechar las ventajas de diferentes tipos de acuerdos contractuales en los que el Estado obtiene financiación fuera del presupuesto y delega en el privado responsabilidades en

temas de infraestructura y servicios públicos. En otras palabras “el Estado se convierte en contratante en vez de proveedor los servicios por sí mismo” (Colverson & Perera, 2012, p.3).

Las alianzas y el desarrollo

En esta investigación, se considera que existe una alianza público privada cuando se vinculan “entidades de interés público, empresas privadas y/o las organizaciones de la sociedad civil, para lograr un objetivo común combinando habilidades, compartiendo riesgos, responsabilidades, recursos, costos y beneficios” (Utting & Zammit, 2009, p.40). Es decir, las alianzas público privadas como forma de gobernanza, involucran organizaciones que son formalmente autónomas pero reconocen su interdependencia al momento de abordar problemas complejos; establecen sus expectativas y reglas de juego mediante una reflexión y negociación, y se comprometen a trabajar de acuerdo con principios de corresponsabilidad para lograr una meta común, que resulta beneficiosa para todos, mediante la sinergia de recursos tangibles -económicos- e intangibles -conocimiento.

Antes de continuar con la caracterización de las alianzas, es necesario considerar brevemente una distinción sobre las organizaciones de la sociedad civil que será útil en el análisis de los casos de estudio. Dichas organizaciones se diferencian según los intereses que persiguen, por un lado se encuentran aquellas que manejan asuntos que son de interés común, es decir de interés público, y por otra parte están las que poseen intereses más específicos, propios solo de algunos grupos o individuos, y que, por ende, son privadas. Según su actuación estas últimas pueden dividirse en dos subgrupos: sin ánimo de lucro, entre ellas las ONG, que a su vez se dividen en asociaciones civiles o fundaciones, y con ánimo de lucro, fundamentalmente las empresas. En el marco de las alianzas público privadas se hace posible que ambos tipos de organizaciones tengan puntos de encuentro, lo que permite la armonización de intereses y, dependiendo del tipo de acción que se implemente para estructurar esta relación, el ejercicio de la corresponsabilidad se vuelve alcanzable.

En esta misma línea de ideas podría afirmarse que cuando surge una alianza público privada, desde esta se genera simultáneamente un proceso de gobernanza que en términos de Aguilar (2007) puede entenderse como la aparición de un nuevo proceso directivo, en donde se plantea “una nueva relación entre gobierno y sociedad, que difícilmente puede ser

ya en modo de mando y control, en virtud de la independencia política de los actores sociales y de su fuerza relativa en virtud de los recursos que poseen” (p.7)

Alianza público privada para el desarrollo

Desde finales de la década del 90, un gran número de organizaciones, agencias internacionales y gobiernos han promovido el trabajo en alianza como una forma efectiva de alcanzar el desarrollo humano y sostenible, entendido este como “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Naciones Unidas, 2012). Es decir, en esta investigación, una alianza implica trabajar mancomunadamente en proyectos que contribuyan a un equilibrio a largo plazo entre el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente. Sin embargo, esto no quiere decir que todas las alianzas público privadas estén vinculadas explícitamente a la promoción del desarrollo; o que este objetivo se alcance solo por el hecho de trabajar en alianza.

Mataix et al (2008), aportan mayor claridad en un contexto teórico que aún no goza de cierto nivel de consenso, y usan el término *alianza público privada para el desarrollo*, APPD, para resaltar la importancia del objetivo que persiguen y diferenciarlas de alianzas con otros fines. Aunque diversos organismos internacionales manejan la prioridad del desarrollo como objetivo, no se les llama explícitamente de esa manera. Las APPD son aquellas alianzas entre administraciones y empresas que desde una acción conjunta en el campo del desarrollo “pueden constituir (...) una nueva vía para la integración de la empresa en la cooperación, contribuyendo a la generación y transferencia de nuevos recursos y conocimientos destinados a la promoción del desarrollo humano” (Mataix et al, 2008: pág.12)

Para que el objetivo de una alianza sea el desarrollo humano y sostenible deben ajustarse a los siguientes seis criterios, según la resolución “Hacia formas mundiales de colaboración” de las Naciones Unidas (A/RES/56/76): 1) Ser voluntarias: las alianzas son voluntarias y auto organizadas, se basan en el respeto mutuo y la responsabilidad compartida; 2) Estar relacionadas con acuerdos globales: el propósito es implementar en la práctica acuerdos globales previos (Agenda 21 y Objetivos del Milenio); 3) Tener enfoque de desarrollo: deben integrar los aspectos económico, social y ambiental del desarrollo sostenible en su implementación y estar acordes con las estrategias llevadas a cabo en el

país donde toma lugar la acción; 4) Tener enfoque de grupos de interés: la alianza involucra la participación genuina de todos los miembros desde la etapa inicial e incluye actores de diferentes sectores de la sociedad; 5) Ser transparentes: exigen mecanismos de monitoreo y evaluación del desempeño en cuanto a procesos y objetivos, su información debe ser pública; 6) Ofrecer resultados: se deben definir resultados esperados y beneficios en un tiempo determinado; los objetivos deben ser medibles.

Tomando en cuenta lo anterior, cabe precisar que para efectos de este trabajo, una APPD es una alianza que, al estar conformada por actores de distinta naturaleza -sin importar el número- cumple con los criterios establecidos por la Naciones Unidas y que a su vez es ejecutada desde un enfoque de cooperación y sinergia de diversos recursos que permiten implementar proyectos concretos, alineados con el desarrollo humano y sostenible como macro objetivo. En resumen, son cuatro los factores o condiciones que deben cumplirse para que una alianza pueda ser considerada una APPD: 1) tener perspectiva estratégica para engranar distintos proyectos, 2) transferencia de conocimientos a la población beneficiaria, 3) fortalecimiento de las capacidades del gobierno local, y 5) la sostenibilidad de los proyectos.

Por último, es necesario aclarar un aspecto metodológico con respecto a la selección de los casos de estudio. El criterio fue escoger alianzas que involucran el sector público y el privado, específicamente una entidad gubernamental y una empresa del sector minero-energético, pero al momento de la selección se desconocía si dichas alianzas perseguían explícitamente el desarrollo humano y sostenible como objetivo. Por esto, la categoría expuesta de alianza público privada para el desarrollo o APPD, es un referente conceptual pero no un criterio metodológico para la selección de los casos.

La Responsabilidad Social de las Empresas

La responsabilidad social, es una cualidad presente o ausente en el comportamiento de cualquier actor social individual o colectivo, en cuanto considera o no el impacto de sus acciones sobre los demás. Pero “al entrar en el ámbito de lo público, de los Estados y de sus agencias, la primera cuestión que surge es justamente la relativa a la existencia, naturaleza y alcance de su responsabilidad social” (Zorro, 2013, p.78). Al leer esto, surgen varias preguntas con un profundo sentido ético ¿Cómo gestiona el Estado colombiano su

Responsabilidad Social? ¿Promueve de alguna forma el Estado colombiano la acción socialmente responsable de otros actores sociales? De ser así, ¿Cuáles son estas formas?

Desde la segunda mitad del siglo XX se ha debatido acerca de si las empresas tienen o no responsabilidad ante la sociedad y, en caso afirmativo, qué tipo de acciones dan cuenta del ejercicio de esa responsabilidad y hacia quién deben dirigirse dichas acciones. El debate es abordado desde diferentes teorías, como lo reseñan Garriga & Melé (2004), quienes proponen clasificarlas en cuatro grupos: 1) las instrumentales, para las que la RS de una empresa es crear riqueza; 2) las políticas, que enfatizan el poder social de las compañías que las lleva a aceptar derechos y deberes en la arena política; 3) las integrativas, para las que las empresas deben abordar demandas sociales porque de ello depende su continuidad y crecimiento; y 4) las éticas, para las que la relación entre empresa y sociedad está inserta en los valores éticos por encima de otras consideraciones.

Desde este último enfoque puede verse que “si las empresas usan los recursos que posee una sociedad, el solo hecho de su uso genera un deber ético y por consiguiente de alguna manera este uso implica devolver a la sociedad dichos beneficios” (Rojas & Olaya, 2013, p.2). Esta postura se suscribe a los grupos de teorías de la RSE que están basadas en valores como los derechos universales, el desarrollo sostenible y el enfoque del bien común (Garriga & Melé, 2004). Así las cosas, una empresa, más allá de lograr objetivos que produzcan ganancias a largo plazo, deben contribuir al bien de la sociedad haciendo lo que éticamente es correcto.

Al revisar la literatura, se observa una amplia discusión y diversas definiciones de responsabilidad social empresarial. Aquí se escoge la definición propuesta por la Unión Europea, que desde la publicación del Green Paper en 2001, ha desempeñado un rol importante en la promoción de políticas públicas para impulsar la RSE, partiendo de que esta es “la responsabilidad de las empresas por sus impactos en la sociedad” (COM 2011, 681).

Esta definición refleja una evolución del entendimiento de la materia, que pese a parecer más simple que otras, abre en realidad el panorama de posibilidades de la RSE. Al desarrollar este concepto, la Unión Europea plantea las siguientes condiciones para las empresas (COM 2011, 681): Primero, respetar tanto la legislación aplicable como los convenios entre los actores sociales, como requisito previo y fundamental para ser socialmente responsable a nivel empresarial. Segundo, mantener un proceso que les permita

integrar en su estrategia básica y en sus operaciones comerciales, aspectos sociales y éticos, vinculados a derechos humanos y ambientales y a las preocupaciones de los consumidores, en estrecha colaboración con sus grupos de interés. Todo esto, es un llamado a identificar, prevenir y mitigar los posibles daños causados por las operaciones de las empresas.

La definición anterior se centra en el desarrollo humano y sostenible; puesto que en ella se resalta la cualidad de interdependencia que existe entre las acciones de los diferentes actores y sus consecuencias para el futuro; las empresas en su toma de decisiones desempeñan un rol ético modelador en la construcción de la sociedad globalizada, porque dichas decisiones no sólo pertenecen al mundo económico, sino que también tienen impacto sobre un ámbito más amplio que puede implicar transformaciones sociales profundas (Estrada, Monroy y Ramírez, 2005). La RSE exige una visión compartida de empresa y país que incorpore en su esencia la sostenibilidad, es decir, el debate sobre qué sociedad se quiere construir y cómo contribuyen las empresas a esa construcción (Lozano et al, 2005).

Que una empresa sea socialmente responsable va más allá de la inversión en un proyecto social. De acuerdo a Guédez (2006), no hay una estrategia única para gestionar e implementar la RSE y estas no se solapan o se anulan entre sí; la misma empresa puede combinar varias estrategias - desde la asistencia social hacia la creación de la ciudadanía corporativa- para el logro del fin deseable: el desarrollo humano y sostenible. En efecto, se ha discutido ampliamente en las últimas décadas sobre en qué medida y cómo la toma de decisiones de negocio relacionadas con la RSE, deberían estar enmarcadas por la intervención estatal, mediante políticas públicas de regulación y promoción, para contribuir efectivamente al desarrollo humano y sostenible de los países. En Latinoamérica, gran parte de las investigaciones sobre RSE se han abordado solo desde la óptica empresarial; aunque progresivamente el tema se ha incorporado en la agenda pública, poco se ha estudiado sobre la relación entre el Estado y las empresas en términos de crear un ambiente propicio para fomentar su responsabilidad social.

Roles del Estado en la promoción de la RSE

En la literatura especializada, es ampliamente reconocida la clasificación del Banco Mundial acerca de los cuatro papeles que el Estado puede asumir para crear un ambiente favorable en torno a la RSE: regulador, facilitador, aliado y promotor. Fox et al. (2002)

detallan las funciones respectivas: 1) Regulador, al establecer estándares mínimos en la operación de las empresas mediante la legislación; 2) Facilitador, al ofrecer estímulos de diferentes tipos para que el sector privado se involucre en el tema; 3) Aliado, al actuar como socio del sector privado y la sociedad civil; de esta manera se abordan los problemas aprovechando las habilidades complementarias de cada uno; y 4) Promotor, al reconocer buenas prácticas de las organizaciones, demostrando con el ejemplo y dando apoyo político a determinadas iniciativas.

Ahora bien, estos roles no son incompatibles y es posible que en relación con un tema específico se vea reflejada una combinación de ellos en diferentes acciones. Partiendo de esta conceptualización, esta investigación busca identificar algunos rasgos de estos roles en la actuación del Estado dentro de las alianzas público privadas. En esta forma, se pretende lograr una comprensión más profunda de la relación entre el Estado y el sector minero-energético.

Fox et al (2002), afirman que en los países en desarrollo la agenda de la RSE es todavía inmadura y que el término no ha sido incorporado en las instituciones públicas. No obstante, de acuerdo con Szegedy (2008), en Colombia muchos programas abordan líneas de acción de la RSE, aunque no sean llamados de esa forma, la mayoría de ellos centralizados por la Presidencia de la República y muy ligados a los planes de desarrollo. En tales planes puede verse que el papel del sector público en esta materia se ha caracterizado por un enfoque paternalista en el que se desempeñan roles reguladores y facilitadores, es decir, se regulan las actividades del sector privado y se protege y apoya su desarrollo, pero no se piensa en la empresa como un aliado en la implementación de proyectos ni se define cuál es su rol.

Aunado a esto, Szegedy afirmaba en el año 2008, que en estos planes se expresa una relación de jerarquía entre la sociedad civil, el sector privado y el Estado; también existe una desconexión entre las regulaciones y las acciones voluntarias de las empresas. Esto conduce a que, hasta ese momento, las alianzas se hubieran dado principalmente entre el sector privado y la sociedad civil, cosa que ha cambiado en los últimos años. Por otra parte resulta interesante señalar que las alianzas público privadas han proliferado desde 2011 con el nacimiento del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación promulgado

en la ley 1444 -posterior a la publicación de Szegedy-, cuyas entidades invitan al sector privado a ser partícipes de sus estrategias.

Si bien no existe actualmente en Colombia una política pública que tenga como objetivo promover la RSE, las alianzas son un punto de convergencia de la responsabilidad social de diferentes actores; pero su fin último no es la promoción de la RSE, sino contribuir a diversos objetivos, tanto de naturaleza social, como económica, cultural etc. Por otra parte existen alianzas que tienen por objetivo la contribución al desarrollo (APPD), el cómo son este tipo de alianzas, será explicado en las próximas páginas, dado que comprender dicho conceptos resulta clave para la consecución de los objetivos planteados.

En la resolución “El futuro que queremos” de las Naciones Unidas (27 de julio de 2012), se destaca el potencial de aliado que puede desempeñar el sector privado para lograr enfrentar problemas complejos directamente relacionados con el desarrollo sostenible y que, por lo tanto, necesitan la intervención y participación de diferentes actores de la sociedad desde un enfoque de largo plazo. En Colombia, esto se evidencia en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, donde se afirma que para lograr las metas planteadas “el gobierno trabajará de la mano con el sector empresarial y los gobiernos locales para desarrollar estrategias públicas y alianzas público-privadas” (DNP, 2015, p.63). Este plan es además un mapa de ruta que fija los objetivos que deben perseguir las entidades adscritas al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.

De acuerdo con el artículo 2 de la Constitución de 1991, Colombia se define como un Estado social de derecho en sus objetivos esenciales, entre otras cosas, esto implica la construcción de lo público mediante la capacidad de convocatoria de todos los actores sociales, al ejercer una función orientadora en la sociedad y un papel redistributivo para mejorar la calidad de vida y garantizar unos mínimos de existencia digna para la población vulnerable. En este sentido, ser socialmente responsable es, para el Estado, sinónimo de construir lo público; es por ello que las entidades estatales deben “promover la reflexión, el debate y la construcción de acuerdos acerca del cómo las personas y las organizaciones quieren convivir en el espacio de lo social” (USAID, 2006, p. 41).

Por lo tanto, ante el reto de construir lo público, la acción que realiza el Estado por medio de sus entidades debe basarse en fundamentos éticos; de hecho, la mayoría de las teorías políticas coincide en que la existencia misma del Estado cobra

sentido por la necesidad de contribuir a consolidar una sociedad que brinde oportunidades al desarrollo humano de las personas (USAID, 2006). Cuando el Estado actúa en forma socialmente responsable y como garante de lo público, genera confianza entre los ciudadanos y las instituciones públicas, y da lugar a distintas formas de cooperación entre los sectores público y privado para ofrecer soluciones conjuntas a los complejos problemas del desarrollo.

De acuerdo con lo expuesto, esta investigación parte desde un punto de vista ético: el de las alianzas como un puente que permite la convergencia entre la responsabilidad de sectores de distintas naturalezas, y cuya gobernanza puede poner de manifiesto la corresponsabilidad y compromiso de dichos actores en la promoción del desarrollo del país. Cuando se habla de ética en esta investigación, se hace referencia específica a la ética aplicada al desarrollo, la cual “se configura como un proyecto aplicado de la filosofía para reflexionar sobre los fines y los medios que acompañan a los cambios socioeconómicos en los países y regiones” (Pedrajas, 2007, p.403). De ella se desprende la responsabilidad social que conjuntamente ejercen los actores que hacen parte de las alianzas.

2.2. Marco referencial

El sector minero-energético

En términos estrictamente económicos, durante el último siglo se evidenció un cambio estructural en la composición de las economías en desarrollo dejando de un lado su actividad agrícola y dando paso al desarrollo de una industria y sector servicios (del Rio, et al. 1989). Como indican Ocampo, et al. (1996), en la economía colombiana puede evidenciarse esta última transformación sobre todo a partir de 1945 en un proceso que ha llevado a mayor concentración de población en centros urbanos y un mayor papel de los sectores industriales-servicios en la economía. Según el DANE (2015), el aporte del sector financiero al PIB corriente de 2014 fue del 18.8% y el del sector de servicios comunales y personales del 16.5%, lo que posiciona a estos sectores en los primeros lugares. Por otra parte, el sector minero energético generó el 9% del PIB en 2014 y en promedio ha aportado un 10.4% durante los últimos cinco años (DANE, 2015).

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, considera el sector minero energético, como una locomotora capaz de dinamizar el crecimiento de la economía. Pese a no ser el principal aportante al PIB, el sector es el principal exportador y el que recibe más inversión

extranjera directa¹, un 50% en promedio durante los últimos 10 años. Según Martínez y Aguilar (2013) sus exportaciones pasaron del 35.6% del total en 1995 al 73.9% en 2012.

Es relevante señalar que este sector ha sido importante en la economía no sólo de Colombia, sino de otros países latinoamericanos. Martínez & Aguilar (2013) y de la Torre (2011), señalan que estas economías suelen ser dependientes de las exportaciones de bienes primarios, especialmente minerales. La maldición de los recursos, es un término creado por Richard Auty en 1993, para referirse a la relación negativa evidenciada entre países en desarrollo con abundancia en recursos naturales y su bajo crecimiento económico. Sachs & Warner (1995), encontraron que esta relación se puede observar en el periodo 1971-1989, incluso después de controlar los resultados por variables que son consideradas generadoras de crecimiento. Los autores presentan ejemplos a nivel mundial, como el crecimiento de Holanda y España en el siglo XVII por el oro y plata provenientes de colonias, así como el de países ricos en petróleo como México, Venezuela y Nigeria.

De acuerdo con Perry & Olivera (2009), en Colombia se evidencia la maldición de los recursos naturales en los departamentos dependientes del petróleo y el carbón, porque la bonanza petrolera y minera llegó en una etapa temprana de desarrollo institucional en departamentos como La Guajira. En estos casos, el esfuerzo fiscal y el ahorro público han sido menores durante las bonanzas, y pese al aumento de la inversión pública, se presentan niveles altos pero no robustos de desempeño en términos de cobertura en educación, salud e infraestructura, por lo que estos indicadores no conducen a mayores tasas de crecimiento.

Ahora bien, la implementación de políticas institucionales en ámbitos económicos, sociales y ambientales puede reducir los riesgos de este tipo de explotación y lograr que contribuya efectivamente al desarrollo (Martínez y Aguilar, 2013). Botsuana, es un ejemplo exitoso de un país rico en diamantes, que mediante políticas de inversión en instituciones ha logrado generar crecimiento económico y social. Acemoglu, et al. (2001) exponen este caso de instituciones que llevaron en 1998 a que el país tuviera un PIB per cápita casi cuatro veces superior al resto de países vecinos. Noruega es otro caso de éxito, este país ha

¹ Según la encuesta de Behre Dolbear Group sobre países atractivos para invertir en minería, en donde se tienen en cuenta criterios que van desde el sistema económico y político de los países, hasta la competitividad del sistema de impuestos, Colombia ocupa desde 2010 la posición 7 entre 25 países (Martínez & Aguilar, 2013)

logrado crear un fondo soberano por US\$ 375 billones de la explotación petrolera para la implementación de políticas sociales e institucionales (Drache, 2009). Según Atkinson y Hamilton (2003), los países que escapan de la maldición de los recursos naturales son aquellos que usan los ingresos generados por estos como una fuente de inversiones en otros ámbitos del desarrollo.

Por lo demás, se aplica con exclusividad al sector, un instrumento que lo convierte en fuente significativa de ingresos para la ejecución de políticas de desarrollo por parte del Estado: el pago de regalías (Martínez y Aguilar, 2013). El Estado colombiano asigna a empresarios privados las licencias de explotación de los recursos por medio de entidades como la Asociación Nacional de Hidrocarburos, ANH, y la Agencia Nacional de Minería, ANM, mediante un pago que constituye una de las principales fuentes de recursos para la distribución de regalías a las regiones. Martínez & Aguilar (2013) señalan que las regalías mineras representan más del 50% de los ingresos totales de once municipios, entre los que están por ejemplo, Puerto Libertador con un 68,7 % y La Apartada con 63,1%, ambos en el Departamento de Córdoba. Por otra parte, Espitia (2011) afirma que en el período 2000-2010, el municipio Manaure en La Guajira, obtuvo de las regalías el 44% de sus ingresos.

Cabe destacar, entre las características del sector, el hecho de que muchas de sus empresas operan en zonas con altos niveles de pobreza. Como afirma Vilorio de la Hoz (2009), Córdoba durante el periodo 1990-2007 impulsada principalmente por el sector minero, ha crecido más rápido en términos económicos que Colombia, y a pesar de esto, los indicadores sociales de los municipios, donde se extraen sus minerales, se encuentran por debajo de la media nacional. Según el DNP (2011) los datos del censo general de 2005 en la región del Alto San Jorge de ese departamento revelan un nivel de pobreza multidimensional, por encima del promedio nacional, un 49%, alcanzando valores del 86.8% en Puerto Libertador, el 72.6% en Montelíbano y el 86.2% en La Apartada. Asimismo, en municipios del departamento de La Guajira esta incidencia está por encima del promedio nacional, siendo del 66.9% en Riohacha y del 94.6% en Manaure.

En estas regiones, además de la pobreza, se deben considerar otros problemas relacionados al desarrollo, como la evolución del conflicto armado colombiano. Aunque no se abordarán en esta investigación como categoría analítica forman parte del contexto de los casos de estudio seleccionados. De acuerdo con el FIP, USAID, & OIM (2014), Córdoba,

durante las últimas tres décadas ha sido escenario de interés para guerrillas, autodefensas y bandas criminales al servicio del narcotráfico al ser uno de los principales corredores de movilidad del noroccidente colombiano. Además de los combates por el control territorial, la presencia de estos grupos ha implicado olas de población desplazada, así como masacres y desapariciones forzosas (Viloria de La Hoz, 2009). Por otra parte, según Bernal (2009), la existencia de grupos armados ilegales no está relacionada directamente con la economía minera, pero es un incentivo para su permanencia, en la medida en que logran apropiarse de los ingresos municipales derivados de esta actividad económica –regalías- por sus nexos con la clase política dominante. En este sentido, Orjuela (2015), pone en evidencia la captura del gobierno municipal de Montelíbano en términos de corrupción, endeudamiento y déficit en la prestación de servicios públicos; paradójicamente este municipio recibe una gran cantidad de dinero por concepto de regalías; situación común en municipios vecinos.

Los problemas mencionados son el foco principal de los proyectos que calificados como “de responsabilidad social”² implementa la empresa minera Cerro Matoso en la región. Orjuela (2009) califica de asistencialistas las inversiones en educación, salud e infraestructura que ha hecho la empresa ya que su funcionamiento depende de los recursos que esta pueda seguir aportando a lo largo de los años. El análisis de la autora es un insumo de gran importancia para comprender el contexto económico, social e institucional en el que se desenvuelven tanto la empresa como la alianza objeto de estudio.

Lo anterior permite concluir que si bien el sector minero-energético ha impulsado el crecimiento económico del país, este no se ha traducido en desarrollo pese a su potencial para generar beneficios sociales. Aunque, tal como ya se indicó, el objetivo de este trabajo no es valorar el impacto económico de la alianza objeto de estudio, si abordará el sector minero-energético desde una perspectiva que abarca la comprensión y análisis de aspectos que van más allá de su aporte económico (contribución al PIB, importaciones y exportaciones, etc.), en especial su potencial para contribuir activamente al desarrollo de la nación desde el ejercicio de su RSE, mediante su relacionamiento con el Estado.

² La inversión en proyectos sociales no se traduce en ser socialmente responsable. En 2016, la Corte Constitucional le ordenó a Cerro Matoso asumir los costos de los exámenes médicos que serían realizados a 2.000 personas, para atender a las denuncias y comprobar la afectación a la salud de la población a causa de la explotación de níquel. (RCN Radio, 25 de Febrero de 2016).

En esta investigación, se adopta la propuesta de Jongitud (2003) sobre desarrollo, en la cual este implica un proceso de cambio estructural general porque es el resultado de la forma como se relacionan los factores, culturales, sociales, económicos y políticos de una sociedad determinada, y de cómo esta se relaciona con otras sociedades. De acuerdo con lo expuesto, la noción de desarrollo humano y sostenible considerada va más allá de la generación de riqueza y crecimiento económico que inicialmente generalizada, ha sido ampliamente criticada en el campo teórico y político por autores como Goulet, Crocker, Martínez Navarro y Sen.

Aunque las propuestas de dichos autores son diversas, de acuerdo con Jongitud (2003), comparten dos características: en primer lugar, la idea de que tener riqueza económica no es un fin en sí mismo, sino un medio; en términos de desarrollo, el crecimiento económico solo cobra sentido en cuanto ayuda a *hacer* para llegar a *ser*. En palabras de Sen (2000), el desarrollo humano es un proceso de expansión de libertades y capacidades reales de que disfrutan los individuos y que mejora su calidad de vida. En segundo lugar, el reconocimiento del desarrollo como un campo interdisciplinario que involucra asuntos económicos, políticos, sociales y culturales; por lo que requiere el diálogo entre los diferentes saberes. Esta forma de ver el desarrollo da importancia a la ética y busca comprender qué debe entenderse por un verdadero desarrollo.

Normatividad de las alianzas público privadas

Aunque no existe en el país una ley que regule la conformación de alianzas público privadas, tal como se definen en esta investigación, varias entidades pertenecientes al sector de Inclusión Social y Reconciliación poseen lineamientos básicos que rigen dichas alianzas y que se expresan en documentos internos no publicados o manuales. A continuación, se presenta la normatividad de dos entidades involucradas en los casos de alianza seleccionados y una breve caracterización de estas entidades: el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE). Posteriormente, en el análisis de los casos, se discute la aplicación de estos lineamientos a los casos de estudio seleccionados.

El DPS es el organismo del gobierno nacional que busca “fijar políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de la violencia, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y su reintegración social y

económica” (Memorando de Entendimiento, 2013). Esta entidad, encabeza el Sector de Inclusión Social y Reconciliación, al que se encuentran adscritas las siguientes entidades: Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema-ANSPE, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF y Centro de Memoria Histórica” (DPS, 13 de agosto de 2015).

El Departamento de Alianzas por lo Social del DPS, cuenta con un manual que describe paso a paso las fases que deben cumplirse para crear una alianza “integral”. En él está documentada toda la experiencia sobre la creación de este tipo de alianza, lo que representa un aporte del DPS para formalizar parte de la interacción con el sector privado.

Para el DPS, el objetivo de una alianza público privada es “contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de familias en situación de pobreza, a partir de la atención integral y sostenible articulando la oferta pública y privada en una zona determinada del país” (DPS, p.5). De acuerdo con la experiencia institucional, el manual identifica cuatro fases que deben seguirse para crear una alianza. Primero el Alistamiento, en la que el Estado realiza el primer acercamiento hacia la empresa, con miras a identificar sus áreas de influencia e intervención. Cuando el privado ha aceptado el trabajo en equipo, se pasa a la segunda fase, un diagnóstico de las zonas identificadas. Este diagnóstico se elabora de manera conjunta, con los datos que manejan tanto la entidad privada como el Estado. Posteriormente, se establecen las líneas de intervención que ameritan atención.

Por lo demás, el manual define los tres criterios para crear las alianzas integrales, cada uno de los cuales establece condiciones, unas necesarias y otras deseables: a) poblacional: beneficiar a más de 300 familias que estén en situación de pobreza extrema, vulnerabilidad y/o sean víctimas de la violencia; es deseable que estén ubicadas en zonas de consolidación; b) líneas de intervención y proyectos: es deseable incluir como mínimo dos líneas de intervención y dos proyectos por línea, pero es necesario que en total haya un mínimo de seis proyectos por intervención y tres proyectos del aliado; es además deseable que haya tres proyectos del DPS, por último, es necesario que la intervención dure por lo menos un año; c) aliados: es necesario mínimo un aliado privado, que pueda participar en las instancias de las intervenciones integrales; es deseable la disponibilidad de contratar al gerente de la intervención y un equipo en terreno.

Por otra parte, ANSPE, entidad adscrita al DPS, se encarga de “la estrategia de promoción social para la población más pobre y vulnerable del país” (ANSPE, 2015). Para conseguirlo, la agencia articula el acompañamiento familiar y comunitario, la oferta de servicios de las instituciones públicas, la inversión social privada y las iniciativas de innovación social, que inciden en la calidad de vida de las familias y las comunidades en situación de pobreza extrema (ANSPE, 2015).

En el documento de Inducción Institucional de ANSPE (2015), se muestra como la institución orienta y convoca al sector privado a trabajar en alianza, mediante su Dirección de Inversión Social Privada. En este documento, de acuerdo con los Principios de Inversión del Pacto Global de la ONU, se define la inversión social privada como una práctica empresarial voluntaria de hacer contribuciones que ayudan a las comunidades locales y a las sociedades a alcanzar sus prioridades de desarrollo humano sostenible. Partiendo de esto se definen: el modelo de inversión, los mecanismos, la ruta de trabajo con el sector privado y la cooperación internacional, las dimensiones de acción y las características de la alianza.

El modelo de inversión social propuesto por ANSPE, implica incentivar al sector privado, las ONG y la cooperación internacional, para que focalicen sus inversiones en iniciativas destinadas a familias en situación de pobreza extrema. Esto mediante distintos mecanismos: negocios inclusivos, filantropía estratégica, voluntariado y responsabilidad social³. La ruta de trabajo para estos mecanismos incluye establecer contacto con la organización, negociar los términos, vincularse formalmente, ejecutar el proyecto y hacer seguimiento y evaluación. Las dimensiones de acción de la estrategia UNIDOS son nueve que en conjunto suman 45 logros; ellas son: identificación, ingresos y trabajo, educación y capacitación, salud, nutrición, habitabilidad, dinámica familiar, bancarización y ahorro, acceso a la justicia y primera infancia. Por lo demás, el documento establece las características que debe poseer la gestión de dimensiones de la estrategia UNIDOS⁴: optimización sostenible de los recursos disponibles materializadas mediante proyectos y guiadas por los principios de la cogestión y corresponsabilidad.

³ En este trabajo, la RS no es considerada un mecanismo para implementar un modelo de inversión social privada, como lo afirma ANSPE. Por el contrario, esta inversión es parte de las posibles acciones llevadas a cabo por una empresa, o cualquier otro actor colectivo, que se comporta de forma socialmente responsable.

⁴ Desde 2011, Red UNIDOS es la estrategia nacional para la superación de la pobreza extrema. Su antecedente es la Red Juntos, creada en 2008 con base en el CONPES social 102.

CAPÍTULO II: DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Para lograr comprender de los procesos de gobernanza de las alianzas público privadas entre el Estado colombiano y las empresas privadas del sector minero-energético, esta investigación adopta un enfoque cualitativo, usa la estrategia llamada estudio de caso múltiple y emplea la revisión documental y la entrevista semi-estructurada como técnicas de recolección de información. Este apartado expone en detalle dichos elementos metodológicos, incluyendo los criterios de selección de los dos casos de estudio y de los entrevistados, la operacionalización de la gobernanza en varias categorías de análisis con base en el modelo GAF, así como el proceso de clasificación y análisis de la información.

Estrategia de investigación

Tomando en cuenta la naturaleza del objeto de estudio, la presente investigación adopta un enfoque cualitativo para interpretar los procesos de gobernanza según los significados que los actores de las alianzas le den a estas. Para esto es posible utilizar diversas técnicas de recolección de datos, dentro de las que figura la entrevista semi estructurada que constituye un buen instrumento para obtener información acerca de la dinámica cotidiana, las situaciones específicas, los problemas y los significados de la experiencia de vida de los entrevistados (Rodríguez et al, 1996, p. 32). Desde este tipo de enfoque es posible comprender la complejidad del fenómeno al analizar la relación entre diferentes factores y su contexto, partiendo de una realidad socialmente construida que ofrece el punto de vista de los propios individuos o grupos (Johnson & Christensen, 2008).

La estrategia metodológica seleccionada para contribuir al entendimiento de los procesos de gobernanza que se dan en las alianzas público privadas entre el Estado colombiano y las empresas privadas del sector minero-energético; es el estudio de caso múltiple. Esta estrategia busca seleccionar casos distintos, pero que a su vez posean algunos elementos básicos en que común, para poder analizar, comparar y obtener una perspectiva pluralista (Benedicte, 2001). Se escogieron dos casos de acuerdo con los siguientes criterios: 1) La alianza debe ser de tipo público privada, es decir, al menos uno de los actores es el Estado colombiano, y 2) Al menos uno de los actores de la alianza es una empresa del sector minero- energético.

Teniendo estos criterios, se revisaron las páginas en internet de diferentes entidades gubernamentales para ver cuál de ellas consideraba la participación del sector privado bajo

la modalidad de alianzas; luego se realizaron entrevistas de contexto con tres de estas entidades para determinar si tenían alianzas con empresas del sector minero-energético, y en caso afirmativo, si dicha alianza implicaba más que la transferencia de recursos económicos de alguno de los actores involucrados. Finalmente se toma los dos casos que a continuación se presentan, porque los mismos no solo cuentan con el Estado como aliado, sino que las empresas pertenecen al sector minero-energético, y como se explicó anteriormente, este posee un conjunto de características tanto económicas como sociales que son de relevancia para el contexto colombiano en materia de desarrollo.

El primer caso de alianza se llama La Unión hace la Pesca y está conformado por tres actores: Chevron, la Fundación Ecósfera y ANSPE. El segundo caso es denominado Alianza por lo Social para el Alto San Jorge y está integrado por Cerro Matoso, la Fundación Cerro Matoso y el DPS. Estas organizaciones serán descritas en el siguiente capítulo, donde también se presentan los antecedentes del surgimiento de dichas alianzas.

Técnicas de recolección de información

La estrategia aplicada, el estudio de caso múltiple, emplea diferentes técnicas de recolección de información (Creswell, 2013). Esta investigación incluyó una revisión documental para analizar las leyes y algunos documentos oficiales (planes, lineamientos, manuales, informes, entre otros) de las entidades seleccionadas con el fin de presentar el panorama normativo de las alianzas público privadas, así como los mecanismos previstos para promover alianzas orientadas a actuar de manera socialmente responsable.

Además, se realizaron entrevistas semi-estructuradas consistentes en “preguntas preconcebidas acerca de un tema específico [que...] combinan la flexibilidad de las entrevistas no estructuradas al tener preguntas abiertas, con la direccionalidad y agenda de una encuesta” (Scheksul & LeCompte, 2013, p.175). Para conducir este tipo de entrevista se elabora un guión con temas y/o preguntas clave, cuyo orden y nivel de profundización se va dando de acuerdo con la dinámica que surja entre el investigador y el entrevistado, la cual permite que, eventualmente, en el curso de la entrevista surjan aspectos no concebidos previamente. El guión de entrevista diseñado se encuentra en el Anexo B.

Selección de entrevistados

Se emplea un muestreo intencional porque “permite encontrar aquellas categorías de personas o sucesos que desea explorar más en profundidad, qué grupos analizar, dónde y

cuándo encontrarlos y qué datos solicitar de ellos” (Ruiz-Olabuenaga, 1996, p. 68). En este sentido, los entrevistados son informantes claves porque su posición en la organización les permite ofrecer una visión comprensiva e integral de la alianza, los cargos en los que se desempeñan implican conocimiento sobre la operación de la alianza y supervisión de los proyectos ejecutados en el marco de la misma, así como de la toma de decisiones al formar parte de sus instancia de gobierno inter organizacionales. Cada caso cuenta con tres entrevistas, las cuales fueron conducidas de acuerdo con el guión de entrevista semi estructurada. En ambos casos se entrevistó a una persona por cada organización miembro de la alianza.

El periodo de campo de este trabajo tuvo dos fases de acuerdo a la disponibilidad de los entrevistados: las entrevistas se realizaron de marzo a abril y de octubre a noviembre del año 2015. Dichas entrevistas tuvieron una duración de hora y media aproximadamente; unas fueron realizadas personalmente en las oficinas de las entidades en Bogotá, y otras por videoconferencia, debido a los costos y el tiempo que hubiese implicado el viaje a La Guajira y Córdoba. Las entrevistas fueron grabadas, transcritas y posteriormente analizadas haciendo uso del software de investigación y análisis de datos cualitativos *Atlas.ti*; el cual permite la codificación de las dimensiones del GAF y la clasificación de los textos en cada uno de los códigos, esto de acuerdo a la categorías que se presentaran a continuación.

Operacionalización

Es posible adaptar el modelo GAF (Hufty, 2009) porque la definición de gobernanza planteada es flexible y puede adaptarse a otros contextos; la principal diferencia reside en que, como se explicó en el marco conceptual, se excluye el estudio de la categoría “problema” a través del método de deconstrucción y se parte de la identificación del mismo según lo expuesto por los entrevistados.

En el “Anexo A” puede observarse la operacionalización del objeto de estudio; allí se presentan las categorías analíticas correspondientes a la conceptualización previamente expuesta (dimensiones histórica, operativa, interactiva e institucional) según la cual se diseñó el guión de entrevista y se analizó cada proceso de gobernanza de las alianzas. Se presentan estas dimensiones en un orden distinto, para facilitar la comprensión lógica de la información: en primer lugar se presenta el contexto que corresponde a la dimensión histórica del proceso, luego se describen algunos elementos de la actuación de la

institución, la institucionalidad y la interacción, para cerrar con un breve apartado sobre los beneficios y dificultades experimentados por los actores. Metodológicamente, los casos se compararon a la luz de los criterios que a continuación se describen:

En la dimensión *histórica* se presentan los hitos históricos y antecedentes de la alianza, así como los cambios que se presentaron durante el proceso de planificación e implementación del proyecto, en relación con ingresos y salidas de actores.

La dimensión *operativa* agrupa todos los datos básicos de los actores: 1) el tipo y estatus del actor, 2) las creencias e ideologías que cada uno de ellos posee sobre el proceso de gobernanza en general, 3) la capacidad organizativa, es decir, la posibilidad que tiene de movilizar recursos económicos, humanos o simbólicos, como también los mecanismos de monitoreo y evaluación de los cambios en la calidad de vida de los beneficiarios 4) y la forma de intervención (funciones principales del actor dentro de los proyectos que se ejecutan en el marco de la alianza) .

La dimensión *interactiva* de la gobernanza está compuesta por lo que Hufty denomina puntos nodales, es decir, lugares de encuentro, físicos o virtuales, donde se llevan a cabo los procesos de toma de decisión. En esta dimensión también se incluyen los elementos que según los entrevistados puedan beneficiar o perjudicar el trabajo en alianza.

La dimensión *institucional*, está conformada por información referida a lo que bajo la propuesta de Hufty se entiende como *normas*. Dentro de estas figuran tres tipos: normas constitutivas, regulativas y meta normas. Las primeras a los mecanismos o lineamientos formales que estructuran la interacción. Las segundas se refieren a la apreciación moral y ética (ser y deber ser) que tienen los actores sobre su participación y la de los otros en el proceso de gobernanza, y, por último, las meta normas a los valores que rigen la interacción en la alianza y el proceso de gobernanza que de esta se deriva.

CAPÍTULO III: ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS PROCESOS DE GOBERNANZA

Este apartado analiza y discute los procesos de gobernanza de las alianzas público privadas seleccionadas: 1) La Unión hace la Pesca y 2) Alianza Integral para el Alto San Jorge. Estos casos se exponen con base en las categorías analíticas del marco conceptual, de las que se desprendieron la metodología y, específicamente, el diseño de las entrevistas para estudiar la gobernanza. (Ver anexo A). Para cada caso se presentan los datos básicos: organizaciones involucradas, objetivo, duración y ubicación geográfica del proyecto implementado por la alianza. A continuación, el análisis de documentos y testimonios que permite dar cuenta del proceso de gobernanza mediante sus dimensiones histórica, operativa, interactiva e institucional.

El recorrido por estas dimensiones responde a las siguientes preguntas: ¿Cómo surge el proceso de gobernanza? ¿Quiénes participan? ¿Qué capacidades y recursos aportan a la alianza? ¿Cómo se toman las decisiones? ¿Qué elementos hacen operativas las alianzas? ¿Cuál es la percepción del rol del Estado? ¿Cuáles son los beneficios, dificultades y aprendizajes percibidos por los actores durante este proceso? ¿Existe un vínculo entre estas alianzas y el desarrollo? Por último, se comparan los casos de manera breve.

Caso I: La Unión hace la Pesca.

1.1 Datos generales

La Unión hace la Pesca, es el slogan de un proyecto llamado “Fortalecimiento Integral de la Pesca Artesanal Wayúu”, que surge en el año 2006 entre la asociación Ecopetrol – Chevron Petroleum Company y la Fundación Ecósfera. Chevron, tiene presencia en La Guajira desde 1972 cuando se descubre el primer yacimiento de gas y actualmente es el primer productor a nivel nacional; por otra parte, la Fundación Ecósfera trabaja desde 2001 para el fortalecimiento de las capacidades productivas de las comunidades Wayúu. Estas organizaciones serán caracterizadas con más detalle en la dimensión operativa.

Desde el surgimiento del proyecto, para lograr sus objetivos en cada fase, ambas organizaciones buscaron apoyo económico de más de quince entidades públicas y privadas, de carácter nacional e internacional. En 2012, conformaron una alianza público privada con

la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, ANSPE, cuya caracterización y normatividad referente a alianzas fue presentada anteriormente. Esta alianza, iniciativa de ANSPE, duró tres meses y su objetivo fue el “fortalecimiento del proceso de comercialización, organización e implementación de buenas prácticas pesqueras de las comunidades de pescadores artesanales” (Ficha de Proyecto, 2013).

El proceso de gobernanza de la alianza que surge con ANSPE es el foco de análisis del caso, sin descuidar el contexto del proyecto. En las próximas páginas se presentan datos que sustentan por qué dicha alianza puede ser calificada como una alianza público privada para el desarrollo (APPD), según las propuestas conceptuales ya expuestas de Utting & Zammit (2009) y Mataix et al (2008), aun cuando los involucrados no la denominan de esta forma. En particular, ella cumple con los seis criterios necesarios para alianzas de desarrollo sostenible de la ONU, ya mencionados: ser voluntarias, estar relacionadas con acuerdos globales, tener enfoque de desarrollo, tener enfoques de grupos de interés, ser transparentes, ofrecer resultados (A/RES/56/76).

El proyecto se llevó a cabo en el departamento de La Guajira, municipios de Manaure y Riohacha, corregimientos del Pájaro, Mayapo, La Raya y Cangrejito. Específicamente, cubrió las siguientes comunidades de pescadores artesanales de la etnia Wayúu, ubicadas en la subregión de la Media Guajira: La Raya, Popoya Playa, Popoya Loma, Mixto Patillal Popoya, Cangrejito, San Tropel, Kushkat, Wayakasira, Mayapo.

Los criterios para seleccionar estas comunidades estuvieron vinculados a la biodiversidad –condiciones del suelo marino en La Guajira-, la importancia de la pesca dentro de la cultura Wayúu –actividad económica tradicional de la etnia- y la coincidencia con la zona de influencia de Chevron –por tener operación en el mar y sobre la playa, los pescadores de la zona son sus vecinos naturales-. En 2012, sólo durante los tres meses de la alianza con ANSPE, fueron beneficiados 400 pescadores, 70 de cuyas familias fueron incluidas en el plan de cobertura de ANSPE para ese año (Ficha de proyecto, 2012)⁵. En la última sección, se explica cómo fueron beneficiadas las comunidades y el impacto del proyecto en términos de desarrollo, teniendo en cuenta que el énfasis de la investigación se

⁵ Sin embargo, desde la creación del proyecto han sido beneficiados más de 630 pescadores pertenecientes a 14 comunidades (Chevron, 2015).

encuentra en analizar los procesos de gobernanza de alianzas que tienen por objetivo el desarrollo, no el impacto de los proyectos en sí mismo.

Gráfico 2. Mapa político de La Guajira con los municipios del proyecto



Fuente: elaboración propia con base en el Mapa Departamento de la Guajira del IGAC (2003)

1.2 Dimensión Histórica

De acuerdo con lo expuesto en el marco teórico y referencial, la dimensión histórica aborda los procesos de la relación entre los actores, mostrando los cambios ocurridos, así como los problemas y normas. En este caso, la línea de tiempo considerada abarca seis hitos o hechos importantes que marcan la transición entre diferentes momentos en la relación empresa– comunidad- sociedad civil– Estado, que se explican a continuación.

a) Establecimiento del área de restricción

El campo de explotación de gas fuera de costa, Chuchupa, comenzó su producción en 1979 pero en la década del 90, se estableció una gran área de restricción de acceso alrededor de sus plataformas A y B por motivos de seguridad de la operación de esta actividad de interés nacional, resguardada por la Armada Nacional. A su vez, estas plataformas tienen unas condiciones particulares que hicieron posible la formación de un arrecife artificial muy atractivo para los pescadores de la zona porque en él se concentraron especies comerciales. El conflicto entre los pescadores Wayúu y Chevron se originaba por las constantes intervenciones de los guardacostas cada vez que los pescadores querían penetrar la zona de exclusión o perdían redes intentando pescar dentro de ella.

El establecimiento del área de restricción constituye un hito que deterioró la relación empresa-comunidad: esta se tornó complicada y conflictiva y ambos actores

percibían al otro como un vecino no deseado porque representaba un obstáculo para el desenvolvimiento normal de sus actividades. Los enfrentamientos eran abordados de forma reactiva para darle solución a la dificultad inmediata, generando un círculo vicioso que no solucionaba el problema: los pescadores exigían dinero para la compra de hilo y brea, además de la reparación de daños ocasionados a sus embarcaciones; la empresa accedía.

Con el tiempo, Chevron comenzó a implementar ciertas medidas de seguridad para los pescadores como entregar chalecos salvavidas y mantener un registro y control de las embarcaciones con el apoyo de la Capitanía de Puerto. Al no poder acercarse a las plataformas, los pescadores debían navegar mar adentro para conseguir las especies y al no tener el equipamiento necesario se perdían: “nosotros pensamos qué debemos hacer para que nuestros vecinos estén bien con nosotros, no tengamos dificultades en la operación y ellos no tengan riesgos” (Chevron). Pero dichas medidas no solucionaban el problema de fondo; se trataba apenas de prestar asistencia para mejorar las condiciones de inseguridad a las que estaban expuestos los pescadores. Estas experiencias, sin embargo, fueron de valor para la empresa porque mediante su equipo social, pudo conocer más la idiosincrasia Wayúu, sus prácticas pesqueras y necesidades, en otras palabras, comenzó un diálogo entre empresa y comunidad.

b) Estudio de factibilidad realizado por Chevron, Fundación Ecósfera y FUPAD.

La empresa comenzó a pensar en una estrategia que les permitiera a los pescadores continuar y optimizar su actividad económica fuera del área de restricción; para ello se hizo necesario profundizar su conocimiento sobre la realidad y el contexto de la comunidad. En 2005, se encontraron Chevron, la Fundación Panamericana para el Desarrollo, FUPAD, y la Fundación Ecósfera para hacer un diagnóstico e identificar las necesidades más apremiantes de los pescadores en la Media Guajira: “...nos dimos cuenta que en el tema del sector pesquero había muchas falencias y entre los tres formulamos un estudio de factibilidad (...) fue un estudio con un análisis bioeconómico muy profundo” (Fundación Ecósfera). El diagnóstico resultó clave y sentó las bases para el proyecto que se formuló posteriormente; la elaboración de dicho diagnóstico es el segundo hito porque indica el inicio de la relación empresa-sociedad civil, en la que resulta clave la sinergia de conocimiento técnico y cultural de estas organizaciones, necesario para sentar las bases de una estrategia en la que Chevron asume un papel proactivo y comprometido con el desarrollo de la comunidad.

c) Inicio del proyecto La Unión hace la Pesca.

Los resultados de este estudio, permitieron a Chevron y a la Fundación Ecósfera constituir en 2006 el proyecto *La Unión hace la Pesca*, el cual contempla las siguientes actividades: levantamiento de estadísticas pesqueras, asistencia comunitaria y aspectos técnicos, construcción de arrecifes artificiales -para replicar el efecto de las plataformas-, adecuación de la flota y comercialización. Esto evidencia el contexto presentado por Szegedy (2008), cuando afirma que históricamente en Colombia son comunes las alianzas entre empresas y ONG, cuando estas desean hacer inversiones en temas sociales.

El inicio de este proyecto con metas de largo plazo marca el tercer hito, el cual evidencia un cambio positivo en la relación empresa-comunidad; después de un arduo trabajo de capacitación y dotación hay una transformación en la actitud de la comunidad pesquera “las plataformas sirven como incubadoras, cuando los peces tienen mayor tamaño y salen de allí ellos los pueden capturar, ya no lo ven como una restricción” (Chevron). En este sentido, para el éxito del proyecto la relación sociedad civil – comunidad fue clave en términos de transferencia de conocimiento y confianza, no sólo se cambió la percepción de las plataformas sino se aprendió a manejar los arrecifes “cada grupo de pescadores sabe que tiene un corral en el mar y ellos lo cuidan, tienen las coordenadas de su arrecife y sabe que cuando este maduro va a trabajar allí” (Fundación Ecósfera). Como se explicará más adelante, el proyecto cumplió con tres criterios de sostenibilidad que muestran un compromiso de la empresa con el desarrollo de los pescadores Wayúu, se refleja un estilo de trabajo exitoso en la gestión de proyectos sociales y una forma de ser socialmente responsable. La aplicación de estos criterios mostró resultados favorables y esta fue la razón por la que unos años después el proyecto fuera impulsado por ANSPE.

d) Inversiones del gobierno local y regional.

Tal como ya se mencionó, la magnitud de la inversión requerida, llevó a Chevron y a la Fundación Ecósfera a buscar el apoyo de diversas entidades. Durante el periodo 2006-2009, para la construcción de los arrecifes, la Alcaldía de Manaure y la Gobernación de La Guajira “otorgaron aproximadamente \$2.400 millones provenientes de regalías regionales” (Fundación Ecósfera). Esta importante participación del gobierno local se enmarca dentro de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, que establece la necesidad de promover el desarrollo de la actividad pesquera. De esta manera, el PND sirve como una

herramienta del gobierno nacional que permite tejer puntos de encuentro entre organizaciones públicas y privadas.

Ahora bien, este tipo de apoyo económico, aunque fundamental, no se ajusta a la caracterización de una alianza público privada, APPD, tal como se entiende en esta investigación; podría decirse que los gobiernos locales se involucraron en la fase inicial del proyecto desde un rol facilitador y no de aliado (Fox et al, 2002). Y este aporte tampoco debe confundirse con una asociación público privada, Ahora bien, la inversión de los gobiernos local y regional constituye el cuarto hito del proceso. Más adelante se abordará la afectación negativa que esta tuvo en la relación sociedad civil - Estado, promoviendo la desconfianza y la percepción de corrupción hacia las instituciones gubernamentales.

e) Conformación de la APPD con ANSPE.

En el año 2012, se conformó la alianza público privada para el desarrollo (APPD) entre Chevron, Fundación Ecósfera y ANSPE; este constituye el quinto hito y el foco de análisis del caso. Esta alianza, surge cuando el interés del sector público en atender a la población indígena que se encontraba en pobreza extrema en ese territorio, lleva a ANSPE a convocar organizaciones con amplia experiencia en la región y que estuvieran ejecutando un proyecto que pudiera demostrar éxito y sostenibilidad. Con la participación de ANSPE se logró el fortalecimiento de la comercialización y las buenas prácticas pesqueras, en un momento crítico del proyecto en el que se necesitaba dar el salto hacia la comercialización a nivel nacional para garantizar su sostenibilidad a largo plazo.

El convenio entre estos actores sólo duró tres meses, aunque originalmente se pensó una ejecución más larga, la intervención se redujo y ajustó su ejecución efectiva debido al retardo en el proceso de desembolso de los recursos económicos por parte de ANSPE, este hecho representó la mayor dificultad para la operación de la alianza. Pese a esto, la alianza liderada por la Fundación Ecósfera se considera una APPD, porque las organizaciones trabajaron en sinergia de conocimiento, capacidades y recursos económicos, estos aspectos del proceso de gobernanza serán profundizados a lo largo del capítulo. Este caso refleja una relación basada en la transparencia, confianza, respeto y aprendizaje mutuo en la relación empresa-sociedad civil-Estado.

f) Macro proyecto aprobado por el OCAD Región Caribe.

Por último, vale la pena destacar que el éxito y sostenibilidad de La Unión Hace la Pesca fue motivo de inspiración para el diseño un macro proyecto que beneficiaría a todas las comunidades pesqueras de La Guajira, en total 2.500 personas pertenecientes a cuatro municipios. La elaboración del proyecto estuvo a cargo de la Fundación Ecósfera, por su trayectoria y experiencia de trabajo con la etnia Wayúu en materia de pesca artesanal; este fue aprobado en diciembre del año 2012 por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión⁶, OCAD Región Caribe, pero según la Fundación, el gobernador de La Guajira⁷ adjudicó los recursos a otra organización y el proyecto fue modificado en su totalidad, sustituyendo el concepto de pesca artesanal sustentable por la aplicación de tecnología más avanzada con implicaciones ambientales negativas y mayores costos para los pescadores, por ejemplo: dotación de embarcaciones de fibra de vidrio con motor fuera de borda.

La aprobación del macro proyecto por parte de la OCAD hubiera podido ser el sexto y último hito relevante pero ya está por fuera de la alianza con ANPE. Nuevamente se repite la experiencia negativa que deteriora la relación sociedad civil-Estado, en la que surgen cuestionamientos serios acerca de la capacidad del gobierno regional para atender las necesidades de la población, señalamientos de corrupción y fallas en los procesos de descentralización y accountability, específicamente a la gestión de las regalías.

1.3 Dimensión Operativa

1.3.1 ¿Quiénes son los actores?

La empresa de origen estadounidense, Chevron, juega un papel importante en la satisfacción de las necesidades energéticas de Colombia, ya que es el mayor productor de gas natural y cubre aproximadamente la mitad de la demanda del país. En sociedad estratégica con Ecopetrol, Chevron opera el campo de gas natural Chuchupa, costa afuera en el mar Caribe, así como los campos de gas natural Ballena y Riohacha, ambos en tierra, en el Departamento de La Guajira. Además, ambas empresas tienen desde el año 2012 un

⁶ Los OCAD “son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del SGR, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos y designará su ejecutor” (DNP, 2016).

⁷ El ex gobernador de La Guajira Juan Francisco Gómez Cerchar, fue electo para el período 2012-2015, pero renuncia a su cargo desde la cárcel en 2014, tras ser capturado por presunto homicidio y vínculos con paramilitares; también afronta cargos por irregularidades en la adjudicación de varios contratos en su administración (Noticias RCN, 12 de Octubre 2013).

acuerdo de compraventa a largo plazo con PDVSA Gas, para exportar gas natural desde Colombia a Venezuela. Chevron también es proveedor de combustibles y lubricantes: a través de la subsidiaria Chevron Petroleum Company, opera la red de estaciones de servicio Texaco, principal proveedora de los aeropuertos de Bogotá y San Andrés (Chevron, 2015).

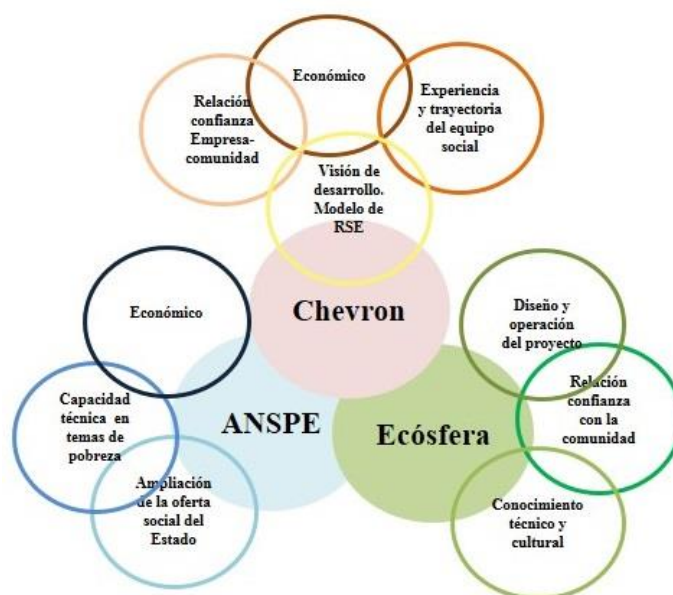
La Fundación Ecósfera es una ONG encargada de fortalecer la capacidad productiva y el desarrollo social de las poblaciones indígenas, rurales y minorías étnicas. Con sede en Riohacha y creada en 2001, tiene por objetivo el “desarrollo de actividades de diseño, formulación, evaluación y ejecución de proyectos productivos, científicos, sociales, educativos culturales, agropecuarios y de impacto ambiental en el territorio nacional; con fines de conservación del ambiente y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes” (Ficha de proyecto, 2012). El tercer actor involucrado en la alianza es ANSPE, cuya descripción fue presentada anteriormente.

1.3.2 ¿Cuáles son sus capacidades y cómo intervienen?

Este apartado combina parte de las dimensiones Operativa e Institucional, específicamente las categorías Capacidad Organizativa y Normas Regulativas (Ver Anexo A). De esta manera, se abordan las capacidades o el potencial de cada actor para movilizar diferentes tipos de recursos (económicos, humanos, simbólicos), durante el proceso de gobernanza de la alianza para conseguir el objetivo del proyecto. Esto, teniendo en cuenta la forma de interacción en grupo, sus funciones, así como las percepciones y expectativas que tienen los diversos actores sobre el comportamiento de sí mismos y los demás, en cuanto a dos elementos: su participación de hecho en el proceso -cómo fue- y su participación esperada -cómo debió haber sido y cómo espera que sea en otras oportunidades-. En el Gráfico 3 se presenta un gráfico que resume los aportes de cada actor.

La empresa aportó poco más de la mitad del presupuesto para ejecutar durante la alianza con ANSPE, además de un equipo social con larga trayectoria de relacionamiento comunitario y resolución de conflictos con los pescadores. En cuanto a sus expectativas y percepciones, puede observarse que Chevron, muestra apertura hacia la idea de establecer a futuro nuevas formas de cooperación con el Estado, pues considera que este posee un potencial de aliado estratégico en materia de recursos económicos. Por otra parte en cuanto a su relación con Ecósfera, reconoce que debe existir mayor independencia entre Chevron y la Fundación a la hora de presentarse a convocatorias de financiamiento con el Estado.

Gráfico 3. Aportes de los actores en La Unión hace la Pesca



Fuente: elaboración propia.

Con relación a los aportes de la Fundación, resalta que esta tuvo a su cargo tanto el diseño como la operación del proyecto, lo que resultó clave para lo que luego fue la alianza con ANSPE. Durante la alianza, Ecósfera contribuyó con profesionales y técnicos expertos en el tema, conocedores del terreno y con amplia experiencia de trabajo en comunidades de la etnia Wayúu en diferentes proyectos: “Lo más importante que tiene la fundación es la capacidad instalada en las comunidades, hemos logrado que ellos confíen en nosotros” (Fundación Ecósfera). Desde hace más de una década ha ejecutado diferentes proyectos financiados parcialmente por Chevron, aunque por ser una organización autónoma, trabaja también con otras entidades de forma independiente.

En cuanto a las percepciones y expectativas de Fundación Ecósfera, pudo observarse que esta se ve a sí misma desde su papel de líder y articuladora dentro de la alianza, pero reconoce su debilidad en asuntos administrativos y afirma que la experiencia con ANSPE resultó ser enriquecedora al haberle hecho tomar conciencia de esta debilidad e impulsarla a invertir en el fortalecimiento del área administrativa de la fundación.

La Fundación Ecósfera y Chevron se consideran a sí mismos aliados estratégicos y tienen una estrecha relación, ya que han trabajado juntos por muchos años. Aunque la

fundación es una organización autónoma, considera que esta empresa representa de alguna manera sus intereses frente a otros actores externos, en especial frente al gobierno local y regional, en términos de hacer respetar su visión y gestión ética del proyecto, cuando deben solicitar financiamiento para alguna actividad.

Por otra parte, el aporte de ANSPE fue su conocimiento y experiencia en proyectos vinculados a la disminución de la pobreza; además de cofinanciar algo menos de la mitad de la fase de comercialización, brindó apoyo técnico para el mejoramiento de la formulación y ejecución del proyecto: “tenemos un asesor de generación de ingresos, un asesor territorial de La Guajira, un asesor nacional de hidrocarburos, todos nos unimos para fortalecer el proyecto y que sea más exitoso” (ANSPE). Durante esta etapa, hizo seguimiento y evaluación de los procesos de capacitación comunitaria, en términos de transferencia de conocimiento y buen uso de los recursos tecnológicos por parte de la comunidad.

En este sentido, podría afirmarse que durante los tres meses en que ANSPE participó, jugó un rol de aliado (Fox et al, 2002) y que su participación fue más allá del financiamiento ya que, entre otras actividades, orientó a la fundación en temas administrativos y contribuyó a mejorar su eficiencia para futuros nuevos trabajos con el Estado: “A Ecósfera como organización le quedó muy claro que, así ellos conozcan el contexto o no, debíamos empezar a trabajar muy fuerte en el tema administrativo para poder ser competitivos” (Fundación Ecósfera). Este constituye uno de los aprendizajes mutuos en la alianza: el sector público comprendió las debilidades de la fundación, muchas de las cuales se deben al contexto regional, y Ecósfera, tal como se señaló anteriormente, logró emprender un proceso de fortalecimiento de capacidades en el área administrativa, que le ayudó a ser más competitiva en convetarios posteriores con el Estado.

Por otra parte, el trabajo con ANSPE permitió a los otros actores conocer la oferta social del Estado, por lo que pudieron obtener del DPS el aporte de los cuartos fríos necesarios para la conservación y posterior comercialización del pescado. Este aporte del DPS fue posterior a los tres meses de la alianza entre ANSPE y Ecósfera, y el mismo logró materializarse porque es un requisito del DPS que los beneficiarios del financiamiento ya pertenezcan a la estrategia UNIDOS, cosa que comenzó a raíz de la alianza con ANSPE. En este sentido, puede verse como el Estado vuelve a vincularse al proyecto, una vez terminada la alianza, asumiendo esta vez desde el DPS un rol de facilitador (Fox et al,

2002). Esto es así porque el rol de facilitador se caracteriza por estimular al privado a realizar acciones socialmente responsables, y en este caso el estímulo del DPS es exigir proyectos estables en el tiempo para otorgar cualquier tipo de financiamiento.

De esta manera, trabajar en alianza con ANSPE hizo posible en ocasiones que los beneficiarios identificados y seleccionados, pudieran recibir también beneficios de otros proyectos del Estado que se estaban ejecutando por fuera del marco de la alianza. En consecuencia, según la clasificación de Hufty (2006) puede decirse que ANSPE, por su capacidad de movilización de distintos tipos de recursos, se convierte en un actor estratégico durante los tres meses de la alianza.

Por último, ANSPE está interesado en continuar fortaleciendo iniciativas que surgen en el sector privado y considera importante su labor de articulador con otras entidades públicas; sin embargo, reconoce la urgencia de optimizar la gestión de desembolsos de recursos y la limitante que tienen para apoyar proyectos desde el inicio y por períodos más largos.

En los testimonios se puede apreciar que los actores reconocen debilidades propias de su institución como también las ajenas. Además, existe un balance entre las percepciones positivas y negativas: efectivamente todos los actores reconocen haber podido actuar de mejor manera en ciertos aspectos; sin embargo, existen situaciones que se entiende son muy difíciles de transformar dada la naturaleza burocrática de la institución, como en el caso de las demoras en los trámites con el Estado. El aparato burocrático administrativo del sector público puede ser visto como un elemento típico y esencial de la organización jerárquica, y en este sentido, se dificulta la armonización con sistemas de coordinación más horizontales y de auto-organización que poseen horizontes temporales para lograr sus metas, y que son muy diferentes a la planificación, focalización y asignación de recursos por parte de las entidades gubernamentales. La reducción del tiempo de la alianza de 6 a 3 meses se debe a esta falla de la gobernanza descrita por Jessop (2013).

1.4 Dimensión Interactiva

1.4.1 ¿Cómo se toman las decisiones?

La toma de decisiones se expresa mediante dos puntos nodales o espacios de interacción y encuentro. El primero está representado por las asambleas comunitarias - realizadas al comienzo de cada año y en momentos de seguimiento-. El segundo, es un mecanismo propio para gestionar la alianza llamado comité técnico, en el que la comunidad

pesquera no tuvo participación directa, sus inquietudes fueron representadas por la fundación, que mantuvo contacto directo y permanente con la comunidad.

Desde la creación del proyecto en 2006, se llevaron a cabo en cada pueblo asambleas comunitarias; en ellas participaban representantes de Chevron, Fundación Ecósfera y la comunidad pesquera beneficiaria. Eran reuniones para establecer acuerdos y objetivos anuales, donde cada actor firma públicamente los compromisos adquiridos:

“esta foto, ilustra realmente cómo fue el sentir, a la comunidad no se le regaló nada, ellos se ganaron todo. Este afiche grande haga de cuenta que es un pagaré y está firmado por todas las partes que intervienen -comunidad, autoridad tradicional, el representante de la fundación y la empresa- Cada vez que iban acumulando unos puntos pues se hacían las entregas, este pagaré en muchas de las comunidades todavía lo tiene, es el aval de los compromisos de todos” (Chevron)

Como lo evidencia el testimonio, estas asambleas fueron un mecanismo de rendición de cuentas donde se exponían los avances y logros. Otras asambleas comunitarias eran de seguimiento; ellas se realizaban en cualquier momento del año cuando comenzaba la intervención de otra institución para apoyar en ciertas actividades durante un tiempo determinado. Por ejemplo, cuando se consolidó la alianza con ANSPE, se realizó una asamblea comunitaria donde se presentaron metas y actividades, se recibieron sugerencias de la comunidad y se obtuvo consentimiento para la ejecución: “siempre trabajamos en cooperación, nunca tomamos una decisión sin que la comunidad esté de acuerdo” (Fundación Ecósfera). Del mismo modo, se realizó otra al cabo de tres meses para dar cierre y presentar el cumplimiento de los objetivos. Las asambleas de seguimiento fueron importantes porque daban claridad sobre la temporalidad y los objetivos del proyecto, y evitaban falsas expectativas por parte de la comunidad.

Las asambleas comunitarias, fueron un espacio de interacción esencial para la alianza por su capacidad de prevenir y mitigar fallas en cuanto a representación de la comunidad ante intereses ajenos, las cuales son inherentes al proceso de gobernanza. Aunque no se conoció la postura de la comunidad con respecto a si estas asambleas eran un punto de encuentro donde efectivamente se escuchaba su voz y no era simplemente un mecanismo de rendición de cuentas, puede inferirse que las asambleas sí funcionaron como un espacio de representación legítima de la comunidad; de lo contrario, difícilmente la alianza reflejaría tal nivel de éxito en los indicadores del informe final del proyecto.

Los recursos que aportaba cada actor, tanto económicos, como culturales, simbólicos y técnicos, se volvían tangibles y a través de las interacciones que se daban en

los puntos nodales antes descritos. Siendo el comité técnico el eje fundamental de la organización interna de la alianza, ya que era el espacio principal de toma de decisiones. La fundación tenía la vocería principal por ser ejecutora del proyecto, ella planteaba los temas por resolver y entre todos se decidía: “cualquier idea que llega aquí, la retroalimentamos con toda la experiencia que tenemos en proyectos para que sea mejor” (ANSPE). Además, en los encuentros del comité se realizaba una revisión de los recursos económicos invertidos y se evaluaban aspectos que podían estar afectando la consecución de los objetivos, es decir, se trataban temas administrativos y de logística.

Por último, la decisión de no involucrar a la comunidad en los comités técnico fue una decisión acertada; como el nombre del comité lo indica, es un espacio de reunión para especialistas donde se toman temas técnicos y administrativos. Si bien la comunidad cuenta con líderes esenciales para el éxito del proyecto, ellos pueden desempeñar mejor su rol en las asambleas y otro tipo de espacios. La Fundación fue vocera de los intereses de la comunidad en este comité, con base en su experiencia con la etnia y las relaciones de confianza después de tantos años de trabajo conjunto. En este orden de ideas, cabe preguntarse hasta dónde la racionalidad reflexiva de la gobernanza y su naturaleza heterárquica, exigen que todos los agentes participen activamente en cada punto nodal.

1.5 Dimensión Institucional

Según la propuesta de Hufty (2006), los elementos que ordenan o norman un proceso de gobernanza y que hacen que el mismo sea operativo pueden entenderse de forma objetiva, al mirar los reglamentos y manuales, pero también desde un punto de vista subjetivo, vinculado a las percepciones que los actores tienen sobre el desempeño propio y el de los otros, y a las creencias acerca de valores que rigen la alianza. Este punto de vista subjetivo fue presentado ya como parte de la dimensión operativa.

1.5.1 Normas constitutivas

Las normas constitutivas se refieren a los mecanismos o lineamientos formales que estructuran la interacción. Aquí se discuten tres temas: la aplicación al caso seleccionado de la normatividad de ANSPE relacionada con las alianzas público privadas, presentada en el marco referencial; la herramienta legal bajo la cual se establece la alianza y una discusión que surge de los testimonios sobre la necesidad de una ley que regule las alianzas.

Tal como se explicó en el marco referencial, ANSPE en su calidad de entidad adscrita al DPS, para hacer operativa parte de su misión vinculada a la disminución de la pobreza extrema, cuenta con un departamento llamado Dirección de Inversión social privada. Tal como el nombre del departamento lo señala dicha dirección se encuentra encargada de gestionar y gerenciar todos los asuntos que tengan que ver con la recepción o utilización sinérgica de recursos que provengan del sector privado.

De acuerdo con lo que se expone la Inducción Institucional (2015), ANPSE y a su vez la Dirección de Inversión social, cuenta con seis elementos que deben quedar muy en claro por parte de ANSPE al momento de decidir crear un vínculo con el privado dichos elementos son: 1)el modelo de inversión, 2)los mecanismos de inversión, 3)la ruta de trabajo con el sector privado y la cooperación internacional, 4)las dimensiones de acción y 5) las características de la alianza. En cuanto al modelo de inversión se establece que el mismo se caracteriza por fomentar la focalización del privado hacia familias en situación de pobreza extrema, sin embargo para hacerlo operativo se cuenta con diversos mecanismos: negocios inclusivos, filantropía estratégica, voluntariado y responsabilidad social.

En el caso analizado podría afirmarse que, el mecanismo seleccionado para trabajar en alianza con Ecósfera, se corresponde con el de “responsabilidad social empresarial”. Sin embargo, recuérdese que de acuerdo con el marco conceptual de esta investigación, la responsabilidad social no es un mecanismo de inversión, sino un comportamiento ético que refleja un compromiso hacia el bienestar de la sociedad. No obstante es comprensible que en este caso ANSPE lo utilice como un referente para clasificar una forma de inversión particular que se diferencia de las otras formas.

En cuanto a la ruta de trabajo establecida y sus elementos: 1) voluntad de trabajar como aliado por parte del agente privado, 2) zonas de mayor necesidad en el territorio, 3) ejes de la RS de la empresa y articulación de esfuerzos para realizar el proyecto, 4) ejecución y 5) seguimiento, evaluación de impacto y cierre del proyecto, llama la atención que en relación con la evaluación del impacto, ANSPE reconoce tener una falla, dado que dicha evaluación no puede ser llevada a cabo debido a la inexistencia de una línea base sólida a partir de la cual se pueda establecer en qué medida mejoraron las condiciones de la comunidad gracias las intervenciones realizadas. No obstante esta medición si puede lograrse en lo relativo a la nutrición, gracias a que Ecósfera tomó la talla y el peso de los beneficiarios.

El caso cumple con el tipo de alianzas que ANSPE desea promover porque se obtienen logros sostenibles mediante el ejercicio de la corresponsabilidad de los involucrados, optimizando los recursos disponibles a través de proyectos. Por lo demás, de las nueve dimensiones de acción de la estrategia UNIDOS que posee ANSPE, se aplican en este caso dos de ellas: las de Ingresos, Trabajo y Nutrición.

En cuanto a la herramienta legal, la alianza se formalizó mediante un convenio de cooperación, en el cual las partes involucradas se comprometían a trabajar por un objetivo común. En este caso, el convenio fue firmado entre la Fundación Ecósfera y ANSPE, la primera en calidad de líder y operadora del proyecto. Podría decirse en términos formales que Chevron es un aliado indirecto, aunque en términos reales, los documentos y testimonios analizados evidencian que las tres organizaciones conformaron una alianza y que esta fue gestionada mediante un comité con participación de todas.

Con respecto a las herramientas para hacer operativas las alianzas, se discutió acerca de la necesidad y utilidad de una ley que regule las alianzas de tipo social entre el Estado y el sector privado. Desde el sector público se cree en la necesidad de una herramienta legal que oriente la inversión y establezca incentivos tributarios para las empresas. Por su parte, Chevron considera que no hace falta promulgar dicha ley porque sus lineamientos y estrategias en materia de RSE, por ser una compañía multinacional, son más amplios y contemplan las alianzas como un mecanismo natural para lograr objetivos de desarrollo.

Luego de una reflexión y análisis de los casos, este trabajo sostiene que no es necesario legislar en materia de alianzas público privadas. Experiencias como Unión Hace la Pesca, demuestran que sí es posible que actores de distinta naturaleza y objetivos puedan encontrarse para lograr una meta común y contribuir al desarrollo humano y sostenible, mediante la aplicación de ciertos mecanismos sencillos fijados por el sector público que promueven este tipo de alianzas, estimulando la innovación y el liderazgo del sector privado cuyas iniciativas son valoradas desde el Estado.

Lo que sí sería pertinente, es un diálogo entre el sector público y privado, en que se llegue a acuerdos y lineamientos voluntarios, previa reflexión sobre en dónde se está y para donde se va en cuanto al ejercicio de la responsabilidad para promover el desarrollo: “hay muchos documentos para la industria en la que nosotros trabajamos, pero (...) la verdad es que cada uno está por su lado” (Chevron). También podrían acordarse principios de

transparencia en las inversiones, y de focalización de estas en temas prioritarios de desarrollo de acuerdo con el contexto regional. En otras palabras, es necesario articular iniciativas y trabajar con base en las lecciones aprendidas de actores que tienen experiencias exitosas de trabajo en alianza; todo esto con la guía de estándares existentes.

Por último, para el éxito de una alianza, deben existir mecanismos de seguimiento y evaluación; en este caso no hubo formatos comunes y cada actor dio cuenta del proyecto según sus estándares institucionales. Es así como Chevron gestionó su actuación, tanto en la alianza como fuera de esta, mediante un Sistema de Gerencia Operacional equivalente al ISO 26000; la Fundación mantuvo el sistema de estadísticas pesqueras que le permite tener el control de la pesca y los ingresos; mientras que ANSPE realizó el seguimiento nutricional de las familias. No se tuvo acceso a ningún documento de evaluación que diera cuenta de la información recogida mediante dichos instrumentos; esta es una grave falencia que afecta no solo la gestión de las alianzas, sino la de muchos proyectos en Colombia.

1.6 Dificultades, beneficios y aprendizajes

El principal obstáculo al que se refieren los entrevistados tiene que ver con los engorrosos trámites administrativos del Estado, lo que trajo como consecuencia grave el retardo en el desembolso de los fondos destinados al proyecto, retardo que puso en riesgo su ejecución y que lo redujo a sólo tres meses en vez de seis. No obstante, se tomaron las provisiones necesarias: “el que ejecuta tiene que tener un plan de contingencia para poder organizarse, pero uno ya sabe, pero sé esto por lo que me ha pasado antes” (Fundación Ecósfera). Este plan de contingencia mantuvo el trabajo con la comunidad pesquera mientras llegaban los recursos aportados por ANSPE y, como lo evidencia el testimonio, el obstáculo pudo superarse por la amplia experiencia que tienen ambas entidades en la comunidad lo que les permitió mantenerla motivada y a la espera de la siguiente fase.

En general, se tiene un prejuicio negativo a la hora de trabajar con el Estado debido a la lentitud de los trámites, la desarticulación entre los organismos gubernamentales y el temor a la corrupción. Esto hace referencia a experiencias previas de los otros actores con entidades públicas de nivel local, regional o nacional. Otra dificultad a la hora de conformar la alianza, fue compaginar la oferta social del Estado con un proyecto privado ya existente. Las entidades involucradas responden a distintas misiones y visiones, y además, manejan diferentes tiempos y formas de gestión administrativa. En el caso de ANSPE, los planes de

trabajo están sujetos a unas regiones priorizadas anualmente y de esto depende que puedan brindar apoyo a un proyecto, el cual, además, debe previamente probar su rentabilidad.

El mayor beneficio percibido por los participantes, es la cantidad de recursos con los que se contó para ejecutar el proyecto al sumar esfuerzos, y por supuesto, el impacto que esto tuvo en el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad pesquera mediante el aumento de sus ingresos y la protección del ambiente.

Por otra parte, la interacción constante entre las organizaciones permitió una transformación positiva de las percepciones que se tenían sobre los demás, es decir, cada actor reconoce las capacidad del otro y da importancia a su contribución para la consecución de los objetivos: “estoy de acuerdo con que las alianzas público privadas tienen que seguir, es la forma adecuada de hacer las cosas” (Chevron). Esta experiencia generó mayor confianza mutua y sentó un precedente positivo para futuras alianzas. Además, se considera que el trabajo en conjunto mejoró la imagen y aumentó la confianza que tenía la sociedad en los sectores privado y público: “la gente ha entendido que las regalías no las manejamos nosotros, las maneja el Estado y con la articulación entre ellos y la empresa se pueden llegar a invertir de forma adecuada” (Chevron).

1.7 La Unión hace la Pesca y el desarrollo

Desde su origen, La Unión hace la Pesca contempló tres criterios que responden a las nociones de desarrollo humano y desarrollo sostenible presentadas en el marco teórico, que trascienden un enfoque meramente económico. El cumplimiento de los criterios de rentabilidad ambiental, económica y social es clave para generar mejores condiciones de vida en el presente y crear las capacidades necesarias para que la población Wayúu no dependa de la existencia del proyecto en el futuro.

1) La rentabilidad ambiental se basó en la promoción de artes de pesca tradicional que no erosionan el suelo marino, por las características de la embarcación y las redes de pesca usadas, y en garantizar la existencia de especies a largo plazo, al construir arrecifes artificiales para la cría y respetar condiciones mínimas de peso y talla del pez en el momento de la captura.

2) La rentabilidad económica se logró con el aumento progresivo del ingreso mensual de los pescadores, que pasó de \$180.000 a \$600.000 aproximadamente (Fundación Ecósfera). Esto significó crear en ellos la capacidad de obtener por lo menos un salario

mínimo que constituye el sostén del hogar. En este punto, la participación del DPS y ANSPE fue muy importante ya que su aporte se tradujo en el aumento de la capacidad de comercialización del pescado mediante la dotación de cuartos fríos y la transferencia de conocimiento necesaria sobre buenas prácticas pesqueras.

3) La rentabilidad social se logró mediante la capacitación de los pescadores no sólo en materia técnica de pesca, sino de organización y fortalecimiento de comités de pesca comunitarios, que gestionan su actividad con una autonomía cada vez mayor. Además, ANSPE pudo hacer un diagnóstico de la población e incluir en la estrategia UNIDOS a las familias que lo necesitaban, así como ayudarlos a inscribirse en el SISBEN para tener acceso al sistema de salud. Parte de la acción de ANSPE, se dedicó a la atención del núcleo familiar y la promoción de la buena nutrición mediante la ampliación de la dieta al incluir en el menú especies que no tienen valor comercial pero sí nutricional, como el pescado boca colorada.

Como se mencionó anteriormente, estos criterios formante parte de la política de RSE de Chevron y se fijaron desde el surgimiento del proyecto seis años antes de la conformación de la alianza con ANSPE; dicha alianza público privada se funda sobre estos criterios de sostenibilidad y fortalece el cumplimiento de los mismos aunque solo haya durado tres meses, ya que el aporte de ANSPE contribuye a la fase de comercialización necesaria para que la comunidad pesquera pueda operar de forma autónoma e independiente de recursos económicos e intervenciones de otras organizaciones.

El análisis realizado muestra que el sector público logró involucrarse en el proyecto a lo largo del tiempo, desde distintas entidades gubernamentales y mediante diversos roles, pero sólo en el caso de ANSPE puede decirse que se conformó una alianza público privada para el desarrollo o APPD. Téngase en cuenta ni duración ni el monto de recursos económicos definen la naturaleza del proyecto, sino el desenvolvimiento de un proceso de gobernanza en que las organizaciones partícipes hayan combinado sus capacidades y conocimientos y compartido su responsabilidad para el logro de los objetivos de desarrollo.

Por último, quedan abiertos el interrogante referente a por qué ANSPE solo apoya proyectos rentables y que se encuentren en un estado avanzado de ejecución, y la reflexión sobre si esta decisión representa mayor confianza del sector público hacia el privado, o más

bien, una falta de mecanismos de apoyo por parte del público hacia el privado; cuestiones como estas son interesantes y pueden ser profundizadas en futuras investigaciones.

Caso II: Alianza Integral para el Alto San Jorge.

2.1 Datos generales

La Alianza Integral para el Alto San Jorge fue un acuerdo establecido entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, DPS, la empresa minera Cerro Matoso S.A. y la Fundación San Isidro Acción Social Comunitaria de Montelíbano, llamada Fundación Cerro Matoso o FSI, con el fin de “generar condiciones y oportunidades para la atención, que contribuyan a la superación de las vulnerabilidades de esta población” (Memorando de Entendimiento, 2013). Si bien estos tres actores son los representantes formales de la alianza, desde su establecimiento hasta hoy, han contado con la colaboración de otros actores públicos como la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, UACT; el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Vivienda y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

La alianza fue firmada en 2013, con vigencia hasta diciembre de 2016, para intervenir de manera integral y articulada la subregión llamada Alto San Jorge, en el sur de Córdoba, específicamente los municipios de Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré y La Apartada que están dentro del área de influencia de operación de la empresa.

Gráfico 4. Mapa político de Córdoba con los municipios del proyecto



Fuente: elaboración propia con base en el Mapa Departamento de Córdoba del IGAC (2012)

Tal como se observa en el “Manual de Alianzas Integrales del DPS” (2015), estas son un esfuerzo por articular la oferta pública y privada con un enfoque multidimensional del desarrollo; sin embargo la consecución de los objetivos planteados y negociados en la alianza, se encuentra en riesgo por fallas propias de la gobernanza (Jessop, 2013), que de no ser manejadas correctamente pueden ser un obstáculo para la consecución del objetivo.

Cabe señalar que el impacto de estos proyectos aún no puede constatarse en términos reales dado que aún la alianza no ha concluido y no se cuenta –como en el caso de la alianza anteriormente examinada- con un informe de rendición de cuentas; sin embargo a lo largo del documento, especialmente en el segmento de normas constitutivas, se revisa la manera como se ha dado seguimiento de los proyectos durante el periodo señalado.

2.2 Dimensión Histórica

Conforme a lo expuesto en el marco teórico y referencial, la dimensión histórica aborda los procesos, flujos o encadenamientos históricos de la relación entre los actores y muestra los cambios en ellos, así como en los problemas y normas. En este caso, la línea de tiempo considerada abarca seis hitos o hechos importantes que marcan la transición entre diferentes momentos en la relación entre empresa y Estado, que se explican a continuación:

a) Renovación de la concesión.

Antes de la firma de la alianza, la relación entre la empresa y el Estado estaba limitada al pago de impuestos y posteriormente de regalías. En el año 2012 el Estado, mediante el Ministerio de Minería, aprovecha la renovación de la concesión minera de Cerro Matoso para establecer nuevas cláusulas que estipulan el carácter obligatorio de la inversión social que será supervisada por la Agencia Nacional de Minería, ANM; esto se traduce en que la empresa debe invertir cada año el 1% del EBIT⁸ o 2.5 millones de dólares en temas sociales; además, en el período 2013-2016, debe invertir puntualmente 10 millones de dólares. En este sentido, puede decirse que la intervención del sector público desde el Ministerio de Minas, corresponde al ejercicio del rol regulador del Estado (Fox et al, 2002), por cuanto se dirigió a establecer estándares normativos mínimos para la operación de Cerro Matoso S.A, en este caso incluyendo cláusulas de inversión social como

⁸ Acrónimo en inglés para referirse a la utilidad antes de intereses e impuestos o la utilidad operacional.

requisito para la renovación de la concesión. Sin embargo, hasta este momento la relación entre estos dos actores no contemplaba a Cerro Matoso como un potencial aliado.

b) Interés por la conformación de una alianza

La inclusión de estas cláusulas abrió la oportunidad a otras entidades estatales, como el DPS, para reformular su relación con esta empresa. La ANM continúa su tarea al supervisar la inversión social que quedó legalmente establecida, pero solo cuando el DPS se acerca a la empresa, se comienza a estudiar la posibilidad de establecer una alianza: “el gobierno colombiano a través de la Agencia Nacional de Minería, el DPS y Consolidación, se acercan a Cerro Matoso y manifiestan su interés de conformar una alianza” (FSI).

Antes de la formalización de la alianza, durante un año, se realizaron reuniones previas que sirvieron para evaluar la factibilidad del trabajo como aliados. En estos primeros encuentros -que vendrían siendo la fase de Alistamiento, que se explicará con mayor detalle- se acordó la fusión de las líneas estratégicas de acción de los dos sectores. Durante un año se discutió esta posibilidad y finalmente se decidió complementar la oferta del Estado y sumar esfuerzos para orientar la inversión de los recursos, mediante una alianza que se concreta a finales de 2013. Es así como se pasa de la regulación a la gobernanza y se fundan las bases de una nueva relación entre gobierno y sociedad, que ya no es en modo de mando y control, en virtud de la independencia política de los actores sociales y de su fuerza relativa dados los recursos que poseen (Aguilar, 2007).

c) Conformación de la alianza y ejecución

Según el Manual del DPS, en esta entidad opera el departamento de Alianzas por lo Social, el cual se encarga de gestionar dos tipos de alianzas: por una parte, las llamadas alianzas por lo social, que normalmente ejecutan un solo proyecto con alguna empresa privada y, por otra, las alianzas integrales, que son más grandes y articulan varios proyectos de entidades públicas con proyectos de una o varias empresas privadas. La alianza y la gobernanza que aquí se estudian se encuentran enmarcadas dentro del segundo tipo.

Se establece una duración de tres años para la ejecución de aproximadamente 20 proyectos que se enmarcan en las siguientes líneas estratégicas: 1) cultura de la legalidad, 2) bienestar social, 3) inclusión de población local urbana y rural en dinámicas económicas. El “Anexo C” muestra una parte de la matriz de proyectos ejecutados, por ejecutar y que

aún se encontraban en consideración para inicios del año 2105 cuando se obtuvo la información del caso. Además, señala el municipio objetivo de cada proyecto, las instituciones involucradas en su ejecución y su aporte económico. Entre los proyectos se encuentran: construcción de una biblioteca pública, brigadas de salud, huertas caseras para autoconsumo, obras de agua y saneamiento básico, fortalecimiento de proveedores locales y formación en educación superior. La obra de mayor envergadura se anunció en marzo de 2015 y es la construcción de una sede del SENA en el municipio de Montelíbano.

El recorrido por estos hitos, evidencia dos roles diferentes asumidos por el Estado, desde dos entidades nacionales, para promover un comportamiento socialmente responsable de la empresa hacia la sociedad: regulador y aliado. La Alianza Integral para el Alto San Jorge es una alianza público privada porque sus miembros asumen un papel proactivo e incluyen compromisos de mediano plazo que implican responsabilidad compartida.

2.3 Dimensión Operativa

2.3.1 ¿Quiénes son los actores?

Cerro Matoso S.A. es una empresa del grupo australiano South 32 -fusionado con BHP Billiton desde 2014-, que opera desde 1963 un “complejo minero-industrial que transforma mineral de níquel, a partir de un proceso intensivo en energía, para producir ferroníquel” (Fundación Cerro Matoso, 30 de agosto de 2015). Desde 1979 el gobierno colombiano participó de la concesión a través de la Empresa Colombiana de Níquel -ECONÍQUEL-, propiedad del Instituto de Fomento Industrial; a finales de 1997, el Estado colombiano vendió su participación en la mina a BHP Billiton.

La Fundación Cerro Matoso, nace en 1981 como parte del compromiso social de la empresa Cerro Matoso. La Fundación “estructura y ejecuta proyectos sociales en cuatro áreas de intervención: desarrollo económico, educación, fortalecimiento institucional, salud y ambiente” (Fundación Cerro Matoso, 30 de agosto de 2015). Ella actúa en los municipios del área de influencia de la empresa, mencionados anteriormente. Su personería jurídica está a nombre de la Fundación San Isidro Acción Social Comunitaria de Montelíbano, FSI.

Tal como ya se mencionó, la alianza es conformada por el DPS, Cerro Matoso y su fundación; estos actores firman el Memorando de Entendimiento. Además participa la Agencia Nacional de Minería (ANM), pero sólo para la supervisión y aprobación de los recursos invertidos por la empresa. También son incluidas entidades adscritas al DPS, que

tienen participación en proyectos específicos; entre ellas cabe destacar por su labor de articulación, a la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, UACT, entidad que nace en 2011, con el fin de “coordinar y movilizar la institucionalidad estatal, el sector privado y la cooperación internacional, así como la ejecución de recursos de inversión en las regiones de consolidación focalizadas y en las zonas con presencia de cultivos ilícitos” (UACT, 2015), y de esta manera, cumplir los objetivos de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, PNCRT⁹.

2.3.2 *¿Cuáles son sus capacidades y cómo intervienen?*

Al igual que en el caso anterior en este segmento se combina parte de las dimensiones operativa e institucional, específicamente las categorías Capacidad Organizativa y Normas Regulativas (Ver Anexo A). De esta manera, se abordan las capacidades o el potencial de cada actor para movilizar diferentes tipos de recursos (económicos, humanos, simbólicos), durante el proceso de gobernanza de la alianza para lograr el objetivo del proyecto. Esto, teniendo en cuenta la forma de interacción en grupo, sus funciones y las percepciones y expectativas de los diversos actores sobre el comportamiento de sí mismos y de los demás, en cuanto a dos elementos: su participación real en el proceso -cómo fue- y su participación esperada -cómo debió haber sido y cómo espera que sea en otras ocasiones-.

En cuanto a la manera cómo interactúan, se puede señalar que ambos sectores se encargan de articular y ejecutar los proyectos que tiene cada institución, para generar una sola matriz que configure las líneas de acción de la alianza integral (ver Anexo C); de esta manera, la población beneficiaria recibe una atención a la medida de sus necesidades. Así, por ejemplo, en la línea de intervención educación técnica y superior, existían programas de becas que funcionaban de manera independiente: la fundación otorgaba matrículas, mientras que la alcaldía de Montelíbano y el DPS -Jóvenes en Acción- aportaban gastos de manutención. Lo que se buscó fue intercambiar información sobre los estudiantes y crear un solo programa que generase mayor impacto y beneficios para ellos. En consecuencia, los dos actores tienen hoy un papel estratégico dentro de la alianza. A continuación se presenta un gráfico que resume los aportes de cada actor.

⁹ Articulación de esfuerzos estatales para garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y de la generación de condiciones para su desarrollo humano (UACT, 2015).

Gráfico 5. Aportes de los actores en Alianza Integral para el Alto San Jorge



Fuente: elaboración propia.

Dentro de la alianza puede observarse que el principal aporte de Cerros Matoso S.A son los recursos económicos que destina a su fundación, que es el canal formal para gestionar la RSE de la empresa, con más de dos décadas de experiencia en relacionamiento comunitario y ejecución de proyectos sociales en la zona, de donde se desprende su capacidad institucional. Sin embargo, se debe resaltar así como se ha hecho en otras investigaciones (Orjuela, 2015), que la empresa no ha logrado diseñar una estrategia a largo plazo con criterios basados en la sostenibilidad, que le permitan dar un norte de desarrollo humano sostenible a sus intervenciones en la población; pareciera más bien, que se tratara de diseñar y ejecutar proyectos en los que se apacigüen las demandas de la comunidad, sin que esto implique pensar su accionar en el territorio de forma socialmente responsable.

Por otra parte, el DPS aporta programas sociales en la zona de influencia de Cerros Matoso, diagnóstico de la población y sus necesidades, asesoramiento en la inversión para nuevos proyectos y gran experiencia en materia de alianzas con el sector privado.

En forma general el desenvolvimiento y los aportes del Estado son percibidos de forma positiva tanto por el sector privado como por el mismo sector público puesto que, más allá de lo que haya que mejorar, los entrevistados aprecian un cambio de Estado “ausente a presente”. Se está generando un cambio de paradigma, las acciones responden a otras premisas dentro de las cuales principalmente figuran el trabajo en equipo, la cooperación y la corresponsabilidad. El paradigma de que la inversión de la empresa

minera es puramente económico está variando: ahora debe aportar recursos que trabajen en armonía con el Estado para beneficio común:

“Lo interesante de esta alianza es que ahora dicen < yo, el Estado, a pesar de que sea una zona rica en minerales, debo traer igualmente la oferta del Estado > y la empresa minera tiene que entender que no es suficiente con las regalías y con los impuestos, sino que tiene que hacer inversión social de la mano con el Estado” (FSI)

La UACT, por su parte, participa como colaborador, con la función de articular las diferentes entidades del Estado y obtener apoyo para los proyectos que se definen entre la Fundación y el DPS: “nosotros no podemos incluir muchos temas en el marco de la Alianza Integral porque no tenemos una oferta de proyectos como tal, a diferencia del DPS” (UACT). Su papel ha sido, en consecuencia, de actor secundario y ello es debido a que su presupuesto está asignado exclusivamente para las zonas de consolidación, municipios muy afectados por el conflicto armado y los cultivos ilícitos, en donde hay débil presencia institucional; en este caso los municipios priorizados por la PNCRT no coinciden con su área de influencia y esto le impide ejecutar allí proyectos.

En general se reconoce el buen trabajo que se ha realizado hasta ahora por el Estado, pero hay una ruptura de expectativas de la empresa con respecto a la UACT, principalmente porque no se ha entendido que, por su misión y forma de planificación, no le es posible aportar recursos económicos o conseguir apoyo de la cooperación internacional: “esperábamos apoyo en proyectos productivos, en educación con una de las iniciativas que tenemos, pensé que podían aportar recursos o lograr que otras entidades aportaran recursos a estos proyectos” (FSI). Nuevamente se evidencia un choque entre la planeación jerárquica y la alianza; los fondos internacionales que recibe la UACT están dirigidos a las zonas de consolidación y estos recursos no pueden ser invertidos en otros municipios ni por fuera del período de planificación, así sean afectados por los mismos problemas.

2.4 Dimensión Interactiva

2.4.1 ¿Cómo se toman las decisiones?

La toma de decisiones se expresa mediante dos puntos nodales o espacios de interacción y encuentro (Hufty, 2009): reuniones previas, comité operativo, comité de comunicaciones y comité estratégico. El manual del DPS no define ningún punto nodal en

que se involucren las comunidades, ni se mencionaron reuniones informales o asambleas con los beneficiarios como parte de la gestión de la alianza.

Tal como se describe en la dimensión histórica, antes de la formalización de la alianza se llevaron a cabo, durante un año, varios encuentros que corresponden a la fase de Alistamiento. En tales reuniones, conforme al análisis previsto en el manual operativo del DPS presentado en el marco contextual, se evaluó la factibilidad de engranar las ofertas de proyectos sociales que avanzaban ya ambos actores. Se trataba de definir si era factible y deseable para los actores esta forma de gobernanza que, de hecho, vista como un proceso, podía comenzar incluso antes del inicio contractual del acuerdo; no obstante, puede cuestionarse el que estas decisiones demoren hasta un año en materializarse.

Ahora bien, el DPS ha definido en su manual de operaciones las siguientes instancias de gobierno para las alianzas de tipo “integral”, que representan puntos nodales según la teoría de gobernanza: 1) un comité operativo para hacer seguimiento a los proyectos, 2) un comité de comunicaciones para visibilizar la alianza en los medios de comunicación, y 3) un comité estratégico, donde se toman las decisiones. En dichas instancias hay un representante de cada organización; también se invitan coordinadores de otras entidades si se van a discutir temas de importancia relacionados con algún proyecto en el que estén involucradas.

En el comité operativo, que no es instancia decisoria, se reúnen los representantes de cada una de las entidades que hacen parte de la alianza y se mira el avance de cada proyecto. El comité de comunicaciones, por su parte, está integrado por la jefe de comunicaciones y enviados de las oficinas de comunicaciones de las entidades adscritas a la alianza. Por último en comité estratégico se toman las decisiones, con frecuencia basadas en propuestas del comité operativo; a él asisten, además de los representantes del comité operativo, personas con capacidad de tomar decisiones como los directores de Alianza por lo Social del DPS y de la FSI. Ahora bien, pese a la insistencia de la investigadora, no se pudo obtener mayor información acerca de cómo se toman las decisiones y si alguno de los actores ejerce presiones dominantes.

2.5 Dimensión Institucional

Según la propuesta de Hufty (2006), los elementos que ordenan o norman un proceso de gobernanza y que hacen que el mismo sea operativo pueden entenderse de

forma objetiva, al mirar los reglamentos y manuales, pero también desde un punto de vista subjetivo que fue presentado ya como parte de la dimensión operativa para mejorar la comprensión del caso.

2.5.1 Normas constitutivas

La alianza se constituyó mediante un documento legal “Memorando de Entendimiento”, similar a un convenio marco, donde solo se estableció el compromiso de trabajar aunadamente. Tal como ya se indicó, aunque otras entidades participan en proyectos específicos de la alianza, este documento se firma entre el DPS, Cerro Matoso y su fundación. Por otra parte, el Departamento de Alianzas por lo Social del DPS, cuenta con un manual en donde se describen paso a paso las fases que deben cumplirse en el momento de crear una alianza de tipo integral.

Recuérdese que en el manual del Departamento de Alianzas por lo Social del DPS, varias veces mencionado, se establecen tres fases: alistamiento, diagnóstico y establecimiento de las líneas de intervención. En este caso, la primera fase, como ya se indicó tomó un año mientras los distintos actores llegaban a un acuerdo para firmar el memorando de entendimiento. La ausencia de precedentes de alianzas público privadas de esta magnitud y complejidad así como la rigidez de los programas del sector público explican, según los entrevistados, la demora en esta fase, aunque no se detectaron eventuales desencuentros entre los actores de la alianza. De todas maneras, parece deseable proponer criterios de duración para evitar que esta fase preliminar se prolongue exageradamente.

Con relación a la fase de diagnóstico, los funcionarios del Estado afirman que en términos metodológicos es posible optimizar la elaboración de diagnósticos para los proyectos que se ejecutan en el marco de la alianza, mediante una actualización de la información, ya que el diagnóstico efectuado no es óptimo porque la línea base utilizó datos del Censo de 2005.

En cuanto a la tercera y última fase, establecimiento de las líneas de intervención y elaboración de la matriz de proyectos en que se fusionan la oferta pública y la privada en el marco de la alianza, se tuvieron en cuenta criterios de alcance del proyecto en términos de cobertura poblacional -más de 300 familias beneficiarias en cuatro municipios, la mayoría de ellas en situación de pobreza, aunque no ubicadas en zonas de consolidación territorial- y de atención de demandas claves con un ejercicio de la corresponsabilidad, que dieron

lugar a las tres líneas de intervención ya mencionadas y alrededor de veinte proyectos en los que no solo son responsables la FSI y el DPS, sino otras entidades del sector público. Por último, teniendo en cuenta que hubo dificultades presupuestales, no se contrató un gerente de la intervención ni equipo en terreno; la alianza opera con personal de la FSI y y del DPS que no es exclusivo para esta gestión.

2.6 Dificultades, beneficios y aprendizajes

La observación del proceso permite plantear que la principal dificultad del Estado para trabajar en la alianza ha sido la de incluir proyectos requeridos en el área, ya que el DPS y la UACT tienen ya priorizada su oferta y sus programas focalizados en determinadas zonas del país, según planes anuales o quinquenales ajustados a los objetivos estratégicos de la entidad. Esto explica en parte el que la etapa previa a la conformación de la alianza hubiera durado un año mientras se discutía la posibilidad de incluir proyectos en los municipios del área de influencia de Cerro Matoso. Finalmente, la UACT no ha logrado incorporar ninguno y su función ha sido más bien la de articular la acción con otras entidades, supliendo en cierta forma la labor del gerente de intervención que no se contrató, en esta labor también apoya el DPS.

Esta planificación rígida es un obstáculo serio para la confluencia de esfuerzos con un sector privado que busca en general intervenir a corto plazo, es esta precisamente, una dificultad que se presenta en el caso de Cerro Matoso, porque históricamente sus intervenciones en las comunidades de su área de influencia no han tenido una perspectiva estratégica y sostenible en el largo plazo, que implique la transferencia de conocimientos y el fortalecimiento de las capacidades de la población, que les permita ir más allá del asistencialismo y lograr contribuir al desarrollo.

En cuanto a los beneficios, primero es relevante destacar el cambio en la relación entre la empresa y el Estado; por lo demás no sólo se está orientando la inversión social de Cerro Matoso sino llevando y ampliando al territorio donde actúa la oferta social del DPS y de otras entidades como el SENA y el ICBF. Esto tiende a mejorar sustancialmente las relaciones inter-organizacionales, en términos de confianza, y contribuye a armonizar las relaciones público-privadas. Sin embargo, la información obtenida no permite agregar nada sobre posibles transformaciones en la relación empresa-comunidad y comunidad-Estado.

Por lo demás, la alianza ha significado un aprendizaje para todos los involucrados en términos de sostenibilidad y las relaciones con las autoridades locales han sido importantes para lograr el compromiso de las Alcaldías con miras a mantener operativas infraestructuras como la biblioteca y la sede del SENA. Al respecto, los diferentes actores reconocen que esta sostenibilidad dependerá de la inversión del gobierno local en los años posteriores: “ellos deben asumir compromisos, esto se hace a través de los convenios, donde se estipula en las cláusulas cuáles son las responsabilidades de las partes” (AUCT). Sin embargo, este es sólo el comienzo y es preciso velar para que esta sostenibilidad no se vea comprometida por la debilidad de las instituciones locales y la cooptación de algunas Alcaldías por nexos de la clase política con grupos ilegales, como ya ha ocurrido en ocasiones (Orjuela, 2015).

Es innegable que la Alianza Integral para el Alto de San Jorge representa una iniciativa novedosa en país y sienta un precedente en el relacionamiento entre el Estado y empresas del sector minero energético. Queda abierto, sin embargo, un interrogante en cuanto a los beneficios concretos generados en la relación empresa-comunidad y empresa-gobierno local.

2.7 Alianza Integral para el Alto San Jorge y el desarrollo

La verificación del impacto real de este tipo de programas en el desarrollo de una región depende de factores tales como su concepción, la manera como se le hace seguimiento y la claridad en cuanto a los objetivos esperados, factores estos que deben ser atravesados por un valor fundamental: la sostenibilidad. En el caso de esta alianza, por estar todavía vigente, no se cuenta con un informe final de rendición de cuentas y de las entrevistas no se desprende que haya un proceso de seguimiento sistemático y menos una evaluación que permita garantizar la sostenibilidad de los esfuerzos realizados.

Si bien cada agente cuenta con indicadores de gestión sobre variables tales como cantidad de personas que asisten a las brigadas médicas o construcción de infraestructuras, en cuanto a sostenibilidad, solo se menciona la importancia de que el gobierno local garantice el mantenimiento, el funcionamiento y la continuidad de ciertos activos públicos. Esto, no obstante, no se traduce necesariamente en que los beneficiarios generen en ellos un cambio que les permita asumir su responsabilidad cuando fuere necesario, sin necesidad de depender de alguno de los actores promotores de los proyectos y de la alianza.

En el momento en que se recogió la información para este caso, ninguno de los entrevistados pudo ofrecer información suficiente para afirmar que este caso se ajusta a las condiciones de una APPD, debido principalmente a las siguientes razones:

1) Hay una matriz tentativa de proyectos que prevé siete intervenciones de distinto tipo en Montelíbano, ocho en San José de Uré, cinco en Puerto Libertador y tres en La Apartada. No se cuenta con una justificación ética y metodológica robusta, que justifique el porqué de estas decisiones, y si todas ellas tienen un enfoque de sostenibilidad que promueva en los beneficiarios cambios que los ayuden a no depender en un futuro de alguno de los agentes promotores de la alianza.

2) Los indicadores de gestión tales como cantidad de activos públicos construidos o cantidad de asistentes a una jornada de salud no apuntan claramente a un proceso de desarrollo humano sostenible constatable.

3) Por su carácter novedoso en cuanto a vínculos de corresponsabilidad entre los sectores público y privado, esta iniciativa ha contado con cierto nombre en los medios de comunicación y, por eso mismo, la información que manejan los gerentes se entrega en forma muy cuidadosa a periodistas e investigadores, para evitar los riesgos que podrían desprenderse para la alianza de un comentario mal interpretado o fuera de contexto. Es por ello que durante las conversaciones realizadas en el marco de este proyecto, la postura de los entrevistados tendió a ser concreta, escueta y hermética hasta cierto punto, con lo que la información obtenida no llegó al nivel de profundidad deseable para analizar a fondo aspectos delicados como tensiones, conflictos, negociación, toma de decisiones e interacción real entre los involucrados, análisis sin el cual no puede calificarse a la alianza como una APPD.

Si bien existen valores de corresponsabilidad y múltiples aprendizajes en lo que va de la experiencia, por la manera como se presenta la información en los informes a los que se tuvo acceso, no es posible constatar que el criterio de sostenibilidad permee todas las áreas. En realidad, es el área de proyectos de educación, la única dentro de la que se aprecian claramente esfuerzos que están promoviendo la expansión de capacidades de los beneficiarios, y que, probablemente, pueden traducirse en cierto nivel de independencia ante agentes externos a la hora de solventar problemas. En este sentido son tal vez los proyectos destinados a formación en educación superior, Centro de Formación Sena para el

alto San Jorge, los que cuentan con mecanismos de rendición de cuentas que pueden seguir la transformación de las capacidades de los beneficiarios a lo largo del tiempo.

Es por ello que puede cuestionarse el aporte brindado por la alianza ya que los proyectos realizados, si bien pertinentes, solo serán sostenibles si los esfuerzos realizados se consolidan desde un enfoque de sostenibilidad y empoderamiento de las comunidades. En tal virtud, solo el transcurso del tiempo permitirá afirmar qué tanto se aprovecharon las oportunidades brindadas por los activos públicos construidos por la alianza. Es preciso al efecto insistir en que si bien cualquier acción destinada a transformar positivamente la calidad de vida de las personas tiene potencial para contribuir al desarrollo, el que este potencial se materialice o no depende de la capacidad de tales personas para apropiarse de los resultados de esa acción y proyectar en el tiempo sus efectos positivos. Por el momento, el análisis del proceso de gobernanza en este caso no da cuenta de una APPD, tal como se define en esta investigación.

Por último es importante aclarar que lo expuesto no niega los logros valiosos de la experiencia en otros sentidos y a otros niveles, como por ejemplo los aprendizajes en la generación de confianza entre organizaciones que resulta clave para fortalecer el ejercicio de su corresponsabilidad, y la transformación de esquemas de trabajo que apunten hacia el tipo de gobernanza analizado en este documento que, como bien apunta Aguilar (2007), es una forma de gobernar que en mucho puede beneficiar a los países latinoamericanos.

Comparación de las alianzas

Para cerrar la discusión sobre los casos seleccionados, se presenta a continuación un cuadro comparativo donde pueden apreciarse las semejanzas y diferencias de los procesos de gobernanza respectivos:

Tabla 1. Cuadro comparativo de los casos de estudio.

Categoría de Análisis	Semejanzas	Diferencias
Dimensión Histórica	<ol style="list-style-type: none"> Existen actores estratégicos permanentes que conforman el eje central de trabajo y actores secundarios y provisionales. La alianza surge como iniciativa del sector público. 	<ol style="list-style-type: none"> El primer caso lleva 10 años de ejecución pero la alianza sólo duro 3 meses; mientras que el segundo, continúa en ejecución y su duración es de 3 años. El primer caso atiende una temática particular desde un gran proyecto que contempla varias fases; el segundo, aborda distintas temáticas mediante una matriz de proyectos.
Dimensión	<ol style="list-style-type: none"> El sector público se vincula a los proyectos desempeñando más de un rol en los procesos 	<ol style="list-style-type: none"> En el segundo caso, la alianza se gesta gracias a que el Estado en principio decide vincularse a la empresa

Categoría de Análisis	Semejanzas	Diferencias
Operativa	<p>respectivos y desde diversas entidades estatales. Predominan los roles de aliado y facilitador.</p> <p>2. Estado y empresa son actores estratégicos en términos económicos.</p> <p>3. El Estado es percibido como un experto en proyectos sociales vinculados a la disminución de pobreza.</p> <p>4. La población beneficiaria corresponde exclusivamente a las comunidades ubicadas en el área de influencia de la empresa.</p>	<p>en materia de RS desde un rol regulador.</p> <p>2. En el primer caso, la sociedad civil organizada resulta ser estratégica en materia de conocimiento técnico sobre proyectos con comunidades indígenas, es la líder del proyecto y promotora original de la idea. En el segundo caso, se articulan y optimizan proyectos que ya venían siendo llevados a cabo por los sectores público y privado, y se adoptan nuevos proyectos.</p> <p>4. En el primer caso, la sociedad civil se encuentra representada por una fundación que nace por una iniciativa independiente de la empresa con la que trabaja en alianza. En el segundo caso, la fundación que participa en la alianza es el canal operativo a través del cual la empresa gestiona buena parte de las acciones que realiza en ejercicio de su RSE.</p>
Dimensión Interacción	<p>1. Se establecen comités como espacios de encuentro entre los actores para hacer seguimiento y tomar decisiones.</p> <p>2. Los actores estratégicos siempre están vinculados al proceso de toma de decisión en estos comités.</p> <p>3. La comunidad beneficiaria no tiene participación en los comités.</p>	<p>1. El primer caso tiene una estructura de gobierno sencilla de un solo comité, en el caso II existen tres comités con funciones diferentes.</p>
Institucional	<p>1. Se constituyen formalmente mediante un convenio de cooperación o memorando de entendimiento.</p> <p>2. El sector público cuenta con documentos institucionales donde se definen los lineamientos que orientan el objetivo y formulación de la alianza.</p>	<p>1. En el primer caso la empresa no firma el convenio, aunque es un actor estratégico en la alianza.</p>
Beneficios	<p>1. Percepción positiva sobre el otro y el desempeño de su labor.</p> <p>2. Mejoramiento de las relaciones entre los involucrados, mayor confianza: empresa-Estado, empresa/Estado-comunidad.</p> <p>3. Aumento de los recursos para la ejecución de los proyectos: económicos, conocimiento técnico y experiencia en la zona.</p> <p>4. Generación proyectos de mayor impacto para las comunidades.</p>	
Dificultades	<p>1. Los procedimientos administrativos del Estado y el retardo en los desembolsos son un obstáculo para el trabajo conjunto.</p> <p>2. Falta de coincidencia sobre las zonas donde la empresa desea invertir y en las que el Estado desea el apoyo de la empresa.</p>	
Aprendizajes	<p>1. Conocimiento de la oferta social de otros actores que enriquece la propia cultura organizacional.</p> <p>2. Reconocimiento de prácticas positivas de los otros actores.</p>	<p>1. Para el gobierno local, el que la sostenibilidad de un proyecto exige que, más allá de la inversión inicial, la Alcaldía deba asumir compromisos presupuestales para garantizar la continuidad de la iniciativa.</p>

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Tal como se enunció en el primer capítulo de este documento, el objetivo de la investigación realizada era “contribuir al entendimiento de los procesos de gobernanza que se dan en las alianzas público privadas para el desarrollo entre el Estado colombiano y las empresas del sector minero-energético”. Este objetivo se planteaba con miras a tratar de responder a la siguiente pregunta: ¿Cómo se desarrolla el proceso de gobernanza entre los sectores público y privado, cuando estos se encuentran vinculados a través de alianzas público privadas para el desarrollo? Al término de la investigación puede decirse que este trabajo logra contribuir al entendimiento de los procesos de gobernanza, entendida esta como, los procesos de interacción entre los actores involucrados en un problema colectivo que conduce a tomar decisiones y formular normas sociales (Hufty, 2009).

Según las constataciones efectuadas, tales procesos constan básicamente de tres momentos: interés por conformar la alianza y compromiso de las partes; definición de objetivos y gestión para alcanzarlos, y cierre. Ahora bien, dependiendo de diversos factores que intervienen en cada uno de estos momentos, la gobernanza resultante de la alianza puede contribuir en mayor o menor grado al desarrollo humano y sostenible.

Para que esta contribución sea efectiva, en otros términos, para que pueda hablarse de que exista una alianza público privada para el desarrollo, APPD, no basta que haya contribuciones económicas de parte y parte, las cuales se dieron en las dos experiencias analizadas en esta investigación. Se requieren además condiciones como las siguientes:

- A. En primer lugar –y tal vez esto es lo más importante- que el acuerdo entre los sectores público y privado no se limite a la realización de una serie de proyectos, por interesantes que sean, sino que apunte, con una perspectiva estratégica, a brindar a los habitantes de las regiones objeto de la alianza, capacidades que les permitan aprovechar las oportunidades generadas por esta. Esta perspectiva de largo plazo pudo apreciarse en la experiencia de “La Unión hace la Pesca”, pese a la corta duración de la alianza formal.
- B. Transferencia de conocimientos y capacidades a la población beneficiaria. Este es un punto fundamental puesto que el desarrollo humano sostenible solo puede lograrse en la medida en que cada persona y cada sociedad haga de él un propósito, y que

disponga de los instrumentos necesarios para darle forma, lo que le exige tener determinados niveles de formación que le permitan avanzar hacia él. Nuevamente, “La Unión hace la Pesca” muestra la importancia que tiene la apropiación de conocimiento y empoderamiento por parte de la comunidad en las distintas fases de un proyecto; la infraestructura y otro tipo de dotación, solo cobran sentido si la población sabe cómo usarlas y mantenerlas en funcionamiento.

- C. Fortalecimiento de las instancias locales. Los proyectos que se lleven a cabo en el contexto de una alianza no pueden hacerse a espaldas de la institucionalidad pública local y departamental. La participación, así sea indirecta, de las entidades territoriales en los proyectos respectivos debe servirles para elevar su capacidad de gobernanza y, por ende, la eficacia de su acción. En los casos estudiados se apreciaron distintas formas de relacionamiento con el gobierno local; resalta la participación de las alcaldías en diversos proyectos incluidos en la “Alianza Integral para el Alto San Jorge” por
- D. Sostenibilidad de los proyectos en el tiempo. Es preciso entender aquí la sostenibilidad en dos sentidos: uso sostenible de los recursos naturales, evitando las formas depredadoras del ambiente, y generación de procesos de mejoramiento social y económico que tengan la posibilidad de proyectarse hacia el mediano y el largo plazo. En este trabajo pudo observarse que la sostenibilidad, cuando se plantea como un eje transversal de los proyectos desde su creación, consigue resultados positivos así el Estado se involucre desde un rol facilitador o de aliado.

Conforme a lo anterior, cabe concluir que en el caso de “La Unión hace la Pesca”, pese a la corta duración de las acciones enmarcadas formalmente por la alianza, en gran medida la experiencia reflejaba el cumplimiento de estas cuatro condiciones, y por lo tanto, si se considera una APPD. No así el caso de Cerro Matoso, donde la multiplicidad de acciones no parece obedecer a una línea estratégica clara y a una convergencia de las acciones de los sectores público y privado que vaya más allá de las contribuciones financieras de uno y otro, entonces no puede considerarse una APPD.

Ahora bien, el hecho de que una alianza no se ajuste estrictamente a las condiciones que corresponden a una APPD, no significa que carezca de sentido desde la perspectiva del

desarrollo, no solo porque puede estar sentando las bases para que este florezca en el futuro – una determinada infraestructura, por ejemplo-, sino porque puede estar generando algunos elementos que no por ser relativamente intangibles son menos importantes desde la perspectiva del desarrollo. Es el caso, por ejemplo de la confianza que pueden generar no solo entre las partes vinculadas a la alianza, confianza que no solo les permite un mejor entendimiento sino que es susceptible de abrir las puertas a futuras colaboraciones, incluyendo eventuales APPD, sino entre estas y los habitantes de los municipios y regiones escenario de la alianza.

Este último punto reviste especial importancia desde la perspectiva de la gobernanza. Si la alianza es una forma de gobernanza que desde la perspectiva de esta investigación puede apuntar hacia el desarrollo humano sostenible, el hecho de que como resultado de esa alianza se propicie una mejor relación entre el Estado y la ciudadanía, entre las empresas generadoras de crecimiento económico y los habitantes de las regiones donde ellas operan, constituye por ese simple hecho una contribución al desarrollo en cuanto facilita la concertación de esfuerzos para avanzar hacia él.

Por lo demás, los análisis realizados revelan que más allá de las diferencias en cuanto a los antecedentes y el manejo dado a la atención que se le dio a las inevitables fallas que surgen durante el proceso, al tiempo estipulado para la alianza y al número de participantes, el enfoque metodológico que va desde la definición de los objetivos de la alianza, a partir de la identificación de las necesidades y las aspiraciones de la población, hasta el proceso de relacionamiento con la comunidad resulta ser el factor clave para definir tanto la naturaleza de la cooperación que se establezca entre los sectores público y privado, la que permite eventualmente caracterizarla como una alianza y, más específicamente, en ciertos casos, como una APPD. Es esta metodología la que permite establecer con precisión el cómo, el por qué y el para qué de las acciones que se ejecutan en el marco de la alianza, y vislumbrar cómo, en el largo plazo, estas iniciativas se traducirán en desarrollo humano sostenible.

Al respecto, el presente trabajo pudo constatar que la forma de abordar a las comunidades, solo puede optimizarse a través de afinamientos metodológicos que respondan a un enfoque ético sólido, que haga parte integral del sentido de la

responsabilidad social de las partes que intervengan en la alianza. En este sentido la metodología en cuestión debe ser una expresión del sentido ético de la alianza y la ética un elemento fundamental de cualquier APPD. Si bien, los dos casos analizados en este estudio de alianzas muestran avances significativos e innegables en cuanto a la construcción de corresponsabilidad y gobernanza, es el primer caso el que muestra con mayor claridad un potencial de desarrollo humano sostenible.

El análisis de ambos casos permite afirmar que, el éxito de futuras alianzas, dependerá en gran medida de la capacidad que tengan las entidades gubernamentales de flexibilizar asuntos vinculados a la planificación y gestión de sus recursos. La rigidez de estos planes dificulta la coordinación entre el sector público y privado, la definición de los objetivos y proyectos, y por ende, la conformación de las alianzas.

Por último, puede afirmarse que las entidades gubernamentales y empresas involucradas no tienen, en general, documentada la experiencia sobre las alianzas público privadas. A pesar de ser promovidas por el Estado y el sector privado, no hay transparencia y difusión de estas iniciativas en los informes de rendición de cuentas. En este sentido, la sistematización y seguimiento de las alianzas sin duda contaría como un gran aporte a la promoción de las mismas y su fortalecimiento.

ANEXO A

Objetivo General	Objetivos Específicos	Variable	Definición	Dimensión	Categorías	Ítem
Contribuir al entendimiento de los procesos de gobernanza que se dan en las alianzas para el desarrollo entre el Estado colombiano y las empresas privadas del sector minero-energético.	1. Analizar el proceso de gobernanza en una alianza público privada para el desarrollo en el caso de una empresa del sector energético.	Gobernanza	Procesos de acción colectiva que organizan las dinámicas de actores y normas sociales, con los cuales una sociedad determina su conducta. La conducta de una sociedad se refiere a la manera de tomar y ejecutar decisiones referidas al conjunto social, y a los arreglos de los actores entre sí. Estos procesos comprenden a la vez los actores, las acciones colectivas y las normas, tanto formales como informales.	Histórica	1. Hitos de la alianza y proyectos	1.1 ¿Cuándo inicia y termina la alianza?
						1.2 ¿Cuáles son los hitos de la creación?
				1.3 ¿Cuál es el propósito de la alianza?		
				1.4 ¿Qué proyectos ejecuta la alianza?		
				1.5 ¿Quiénes son los beneficiarios de los proyectos?		
				Operativa	2. Tipo y status del actor	2.1 ¿Cuáles son los actores involucrados en la alianza? ¿A qué sector pertenecen?
	2.2 ¿Es una organización formal o informal?					
	3. Creencias o ideologías del actor					3.1 ¿Cuál es la misión y visión de cada institución que participa en la alianza?
						3.2 ¿Cómo define el actor la RSE?
						3.3 ¿Cuáles son las las creencias que tiene cada actor en relación al papel del Estado en las alianzas?
						3.4 ¿Cuáles son las motivaciones de cada actor para trabajar en alianza?
						3.5 ¿Cuáles son los beneficios que obtiene cada actor trabajando en alianza?
	3.6 ¿Cómo ha cambiado la percepción de cada actor con respecto al trabajo en alianza entre sector público y privado?					
	3.7 Aprendizajes del trabajo en la alianza					
	4. Capacidad organizativa				4.1 ¿Cuáles son las fortalezas de cada institución?	
					4.2 ¿Cuáles son los recursos económicos, simbólicos y culturales que aporta cada actor a la alianza?	
					4.3 ¿Cuáles son las capacidades que aporta cada actor a la alianza?	
				4.4 ¿Cuáles fueron los mecanismos de evaluación, monitoreo de procesos y resultados?		
4.5 ¿De qué manera rinde cuentas cada institución en relación a sus aportes al proyecto promovido por la alianza?						
5. Espacio de intervención	5.1 ¿De qué manera interviene cada actor/como funciona cada actor?					
Interactiva (puntos nodales)	6. Toma de decisiones	6.1 ¿Cuál es el sistema de gobierno de la alianza?				
		6.2 ¿Cómo es el proceso de toma de decisiones?				
		6.3 ¿A qué organismo responde la alianza?				
		6.4 ¿Qué elementos favorecen o desfavorecen a la consecución de los objetivos?				
	6.5 ¿Cuáles son las limitaciones del trabajo en alianza?					
	6.6 ¿Cuáles son los beneficios del trabajo en alianza?					
Institucional (normas)	7. Meta normas	7.1 ¿Bajo qué sistema de valores se estructura la alianza?				
	8. Normas regulativas	7.2 ¿La alianza se guía bajo el principio de la corresponsabilidad social?				
	9. Normas constitutivas	8.1 ¿Cómo ha sido el proceso de interacción entre todos los actores hasta ahora y cómo debería ser?				
9.1 ¿Con cuáles lineamientos y herramientas se gestiona la alianza?						
2. Analizar el proceso de gobernanza en una alianza público privada para el desarrollo en el caso de una empresa del sector minero.						
3. Comparar ambos procesos de gobernanza.						

ANEXO B

Guion de Entrevista Semi-estructurada

Datos del entrevistado: Institución, cargo, antigüedad, descripción de su trabajo dentro de la alianza.

Datos básicos de la alianza: duración, ¿Cuál es el propósito de la alianza? ¿Qué proyectos se ejecutan en el marco de la alianza? ¿Quiénes son los beneficiarios de los proyectos?

Dimensión Histórica

¿Cómo surge la alianza? ¿Cuándo inicia y termina la alianza? Durante todo este tiempo de trabajo en alianza ¿Se han ido sumando nuevos actores a la alianza? ¿Por qué crees que ha sucedido esto? ¿Las responsabilidades o aportes de cada actor dentro de la alianza se han mantenido iguales en el tiempo? ¿Qué consecuencias crees que trae esto al logro de los objetivos planteados? ¿Las formas negociación dentro de la alianza se han transformado? ¿Por qué crees que ha sucedido esto? ¿El proceso de toma de decisiones siempre ha sido igual? ¿Por qué? ¿Cuáles han sido los momentos más significativos que se han vivido durante este proceso de trabajo en alianza?

Dimensión Operativa

Tipo y status del actor

¿Cuáles son los actores involucrados en la alianza? ¿A qué sector pertenece cada uno?

Creencias o ideologías del actor

¿Cuál es la misión y visión de tu institución? Cuéntame sobre lo que para ti significa la RSE ¿Cómo crees que se han comportado las entidades Estatales en esta alianza? ¿Cómo crees que deberían comportarse? ¿Sientes que a raíz del trabajo en alianza tu opinión acerca de los actores de alianza ha variado? ¿Cómo, por qué? ¿Qué motivó a tu organización a trabajar en alianza? ¿Qué beneficios ha obtenido la organización con el trabajo en alianza? ¿Cuáles son las tres mayores dificultades de trabajar en alianza? ¿Se trabaja mejor con la alianza que si esta no existiera? ¿Repetiría la experiencia de las alianzas o preferiría trabajar individualmente? ¿Por qué?

Capacidad organizativa

¿Con qué tipo de recursos económicos cuenta la alianza? ¿Cómo se obtienen estos recursos? ¿Cuáles son las capacidades (recursos culturales y simbólicos) que aporta cada actor a la alianza? ¿De qué manera se evaluaron los resultados (productos) obtenidos a raíz de los proyectos que se desarrollaron en el marco de la alianza? ¿Cómo fue el monitoreo (seguimiento) de los procesos y avances vinculados al logro de estos resultados?

Espacio de intervención

Describe de qué forma ha intervenido tu institución dentro de la alianza.

Dimensión Interacción Grupal

Toma de decisiones

¿De qué forma está organizada internamente la alianza? ¿Cómo es el proceso de toma de decisiones? ¿Qué elementos favorecen o desfavorecen a la consecución de los objetivos? ¿Qué limitaciones se han encontrado durante este trabajo en alianza?

Dimensión Institucional

Meta normas

Si tuvieses que definir los valores que estructuran y guían la alianza, ¿cuáles serían estos?

Normas constitutivas

¿Qué herramientas legales se han utilizado en la alianza para que esta sea operativa? ¿Qué herramientas de planificación se han utilizado en la alianza para que esta sea operativa? ¿Qué herramientas tecnológicas se han utilizado en la alianza para que esta sea operativa?

Normas regulativas

¿Cómo crees que ha sido el comportamiento de tu institución dentro de la alianza? ¿Cómo debería ser? ¿Cómo crees que ha sido el comportamiento de los otros actores dentro de la alianza? ¿Cómo debería ser?

ANEXO C

Línea Estratégica	Proyecto	Municipio	Instituciones involucradas	Aporte Cerro Matoso	Aporte Gobierno	Costo Total	Comentarios
Cultura de la Legalidad	Fortalecimiento en calidad para el sector educativo rural- PER en 7 escuelas	San José de Uré y Puerto Libertador	Cerro Matoso/FSI, Ministerio de Educación, Ministerio TICs, Gobernación de Córdoba Alcaldía San Jose de Uré, Alcaldía Puerto Libertador y DPS	1.557.000.000	0	1.557.000.000	Del aporte total, \$ 1.300.000.000 corresponden a mejoramiento de infraestructura y \$ 257.000.00 a mejoramiento de la calidad educativa
	Centro de formación SENA para el Alto San Jorge	Montelíbano	SENA y Cerro Matoso/FSI	10.000.000.000	Por estimar	Por estimar	Los valores de aporte del gobierno nacional están por definir
	Proyecto I.E. San Jorge	Montelíbano	Alcaldía Municipal de Montelíbano y Cerro Matoso/FSI	400.000.000	Por estimar	400.000.000	El aporte de la Alcaldía de Montelíbano está por definir
	Ciudadela Deportiva Montelíbano	Montelíbano	N/A	N/A	N/A	N/A	En el comité estratégico de la alianza se descartó este proyecto por su elevado costo. El Alcalde decidió presentarlo para ser financiado por el Sistema General de Regalías.
	Legión del Afecto	San José de Uré, Puerto Libertador, La Apartada y Montelíbano	DPS y UACT	0	100.000.000	100.000.000	El aporte total de este proyecto será asumido por el DPS.
	Formación en educación superior	San José de Uré, Puerto Libertador, La Apartada y Montelíbano	Cerro Matoso/FSI y DPS	1.394.000.000	110.400.000	1.969.353.676	El aporte total de Cerro Matoso está en revisión
Cerro Matoso/FSI, ICETEX			464.953.676				
Alcaldías de todos los municipios, DPS y Cerro Matoso/FSI			Por estimar	Por estimar	Por estimar	Las alcaldías están definiendo el número de beneficiarios, al tener esta información se establecerán los montos	

Línea Estratégica	Proyecto	Municipio	Instituciones involucradas	Aporte Cerro Matoso	Aporte Gobierno	Costo Total	Comentarios
Bienestar Social	Sendero peatonal	Montelíbano	Alcaldía de Montelíbano y Cerro Matoso/FSI	1.000.000.000	0	1.000.000.000	
	Agua y saneamiento básico	San José de Uré	Cerro Matoso/FSI y Alcaldía de San Jose de Uré	800.000.000	185.373.514	985.373.514	Los \$ 185.373.514 corresponden al aporte del Ministerio de Vivienda
		Puerto Libertador	Alcaldía de Puerto Libertador y Ministerio de Vivienda				
	Portal de la Cultura	La Apartada	Cerro Matoso/FSI y Alcaldía de La Apartada	1.000.000.000	0	1.000.000.000	
	Pavimentación vía de Puerto Libertador	Puerto Libertador	Cerro Matoso/FSI Y Alcaldía de Puerto Libertador	3.000.000.000	0	3.000.000.000	El aporte total de la Alcaldía está por definir
	Centro cultural (CNU)	San José de Uré	Cerro Matoso/FSI, Alcaldía de San Jose de Uré	400.000.000	0	400.000.000	
	Biblioteca pública	La Apartada	Cerro Matoso/FSI, Ministerio de Cultura, Alcaldía de La Apartada y DPS	400.000.000	319.000.000	719.000.000	El aporte del Ministerio de Cultura será de \$ 264.000.000 y por parte del DPS \$ 55.000.000
		San José de Uré	Cerro Matoso/FSI, Ministerio de Cultura, Alcaldía de San José de Uré.	400.000.000	319.600.000	719.600.000	
	Mejoramiento del CDI Los Cisnes	Montelíbano	Cerro Matoso/FSI, ICBF, Alcaldía de Montelíbano	1.000.000.000	2.520.000.000	3.520.000.000	
	Brigadas de salud	La Apartada	Cerro Matoso/FSI, Fundación Panzenú, Ministerio de Defensa, UACT, ANSPE y las alcaldías correspondientes.	60.000.000	210.000.000	270.000.000	Ejecutado
		San José de Uré		50.000.000	270.000.000	320.000.000	
		Puerto Libertador		50.000.000	270.000.000	320.000.000	
		Montelíbano		50.000.000	270.000.000	320.000.000	

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D.; Johnson, S.; & Robinson, J. (2001). “An African Success Story: Botswana”. Working Paper 01-37. Massachusetts: Institute of Technology Department of Economics.
- ANSPE. (2013). Ficha perfil de proyectos para gestión de cooperación internacional e inversión social privada. Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema.
- ANSPE. (2015). Inducción Institucional 2015. Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema. Extraído de: <http://www.anspe.gov.co/>
- Atkinson, G., & Hamilton, K. (2003). “Savings, Growth and the Resource Curse Hypothesis.” *World Development* 31(11): 1793–1807
- Benedicte, C. (2001). A Case in Case Study Methodology. *Field Methods*, Vol. 13, No. 4, p.329-352. Sage Publications.
- Bernal, A. (2009). La minería del ferroníquel: un caso sui generis de la relación entre recursos naturales y conflicto armado en Colombia. Departamento de Ciencia Política. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Chevron Corporation (2015). Colombia Highlights of Operations. Extraído de: <http://www.chevron.com/>
- CNP. (2014). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”. Consejo Nacional de Planeación.
- Colverson, S; & Perera, O. (2012). *Harnessing the Power of Public-Private Partnerships: The role of hybrid financing strategies in sustainable development*. Manitoba: International Institute for Sustainable Development (IISD).
- Congreso de la República de Colombia. (10 de enero de 2012). Ley N° 1508; Asociaciones Público Privadas.
- Creswell, J. (2013). *Qualitative Inquiry & Research Design: choosing among five approaches*. California: SAGE.
- DANE. (2015). PIB Nacional por Sector. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Extraído de: <http://www.dane.gov.co/>
- Del Rio, C.; Cuadrado, J.; & González, M. (1989). “Desarrollo económico, cambio estructural y evolución de los Servicios”. N°. 13-14, págs. 20-43. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*.

- DNP. (2011). Incidencia de pobreza multidimensional municipal para Colombia 2005. Departamento Nacional de Planeación. Extraído de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/IPM%20por%20municipio%20y%20dpto%202005%20%28Incidencias%20y%20Privaciones_F%29.xls
- DNP. (2013). Abecé Asociaciones Público Privadas. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2016). Órganos Colegiados de Administración y Decisión. Extraído de: <https://www.sgr.gov.co>
- DPS (2015). Capitalización Microempresarial. Comunicado de prensa. Departamento para la Prosperidad Social. Extraído de: http://apps.dps.gov.co/documentos/8203_PF_Capitalizaci%C3%B3n_Microempresarial.pdf
- DPS. (2015) Manual Operativo Alianzas Integrales. Alianza por lo Social. Bogotá: Departamento para la Prosperidad Social.
- DPS. (2015). Información General. Departamento para la Prosperidad Social. Extraído en: <http://www.dps.gov.co/>
- Drache, D. (2009). “Canada’s Resource Curse: Too Much of a Good Thing”. Norteamérica. Revista Académica del CISAN-UNAM, vol. 4, núm. 1, enero-junio, pp. 15-53.
- Espitia, J. (2011). Regalías, transferencias, SGP, impuestos municipales y “trasteo de votos”. Seminario Virtual Caja de Herramientas, No. 00276.
- Estrada, R; Monroy, G; & Ramírez, H. (2005). Ética, Responsabilidad Social, Desarrollo Sustentable en las organizaciones. Revista Administración y Organizaciones, Año 8, No. 15.
- European Commission. (2011). A renewed EU Strategy 2011-2014 for Corporate Social Responsibility. (COM/2011/681).
- FIP, USAID, & OIM. (2014). *Dinámicas de conflicto armado en el Nudo de Paramillo y su impacto humanitario*. Área de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz. Unidad de Análisis ‘Siguiendo el conflicto’. Boletín No. 71. Extraído de: <http://cdn.ideaspaz.org/>
- Fox, T; Ward, H; & Howard, B. (2002). Public sector roles in strengthening corporate social responsibility: a baseline study. International Institute for Environment and Development (IIED). Washington: The World Bank.
- Fundación Cerro Matoso. (2015). Alianza por lo Social para el Alto San Jorge. Extraído de: <http://www.fundacioncerromatoso.org/>

- Garriga, E; & Melé, D. (2004). Corporate Social Responsibility Theories: Mapping the Territory. *Journal of Business Ethics*. Vol. 53, p. 51–71. Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Guédez, V. (2006). Ética y práctica de la responsabilidad social empresarial. El aporte de la empresa al capital social. Editorial Planeta.
- Hufty, M. (2009). The Governance Analytical Farmework. National Center for Competence in Research North-South.
- Hufty, M., Báscolo, E., & Bazzani, R. (2006). Gobernanza en Salud: un aporte analítico conceptual para la investigación. *Cad. Saúde Pública*. Vol. 22, p. 35-45.
- Johnson, B.; & Christensen, L. (2008). *Educational Research: Quantitative, Qualitative, and Mixed Approaches*. SAGE.
- Jongitud, J. (2003). Teorías éticas del desarrollo: aproximación a cuatro de ellas. *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal*. N° 41-43, p. 49-76-
- Lozano, J.; Albareda, L.; Ysa, T.; Roscher, H.; & Marcuccio, M. (2005). *Los Gobiernos y la Responsabilidad Social de las Empresas*. Barcelona: Granica
- Martínez, A., & Aguilar, T. (2013). *Estudio sobre los impactos socio-económicos sel sector minero energético en Colombia: encadenamientos sectoriales*. Bogotá: Fedesarrollo: Centro de Investigación Económica y Social.
- Mataix, C; Sánchez, E; Huertas, M; & Lumbreras, J. (2008). Cooperación para el desarrollo y alianzas público privadas: experiencias internacionales y recomendaciones para el caso español. Documento de trabajo N° 20. Madrid: Fundación Carolina.
- Noticias RCN. (12 de Octubre 2013). Capturan al gobernador de La Guajira 'Kiko' Gómez. Extraído de: <http://www.noticiasrcn.com/>
- Ocampo, J.; Bernal, J.; Avella, M.; & Errazuriz, M. (1996). “Historia Económica de Colombia - Capítulo 7: La Consolidación del Capitalismo Moderno (1945-1986)”, Cuarta Edición.
- ONU. (2002). Hacia Formas Mundiales de Colaboración. A/RES/56/76. Naciones Unidas.
- ONU. (2002). Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible. (A/CONF.199/20). Naciones Unidas.
- ONU. (2012). El Futuro que Queremos. Río +20 Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. A/CONF.216/L.1. Naciones Unidas.

- Orjuela, H. (2015). Montelíbano y Cerro Matoso S.A: Relación Empresa-Territorio-Desarrollo en la explotación de ferroníquel en Colombia. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Pedrajas, M. (2007). Ética, desarrollo y democracia a partir del enfoque de las necesidades de A. Sen. *Revista Dialogo Filosófico*, N°69, 401-418.
- Perry, G; & Olivera, M. (2009). El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia. Documento de trabajo N° 2009/06. CAF: Caracas.
- RCN Radio. (25 de Febrero 2016). Por presuntos problemas de salud, Corte Constitucional ordena a Cerro Matoso practicar exámenes a habitantes. Extraído de: <http://www.rcnradio.com/>
- Rein, M.; Stott, L.; Yambayamba, K.; Hardman, S.; & Reid, S. (2005). *Working Together: A Critical Analysis of Cross-Sector Partnerships in Southern Africa Working*. The University of Cambridge Programme for Industry.
- Rodríguez, G., Gil, J., & García, E. (1996). *Metodología de la investigación Cualitativa*. Granada: Ediciones Aljibe.
- Rojas, A., & Olaya, J. (2013). *Responsabilidad Social Empresarial*. Universidad Santiago de Cali, Área de Responsabilidad social empresarial.
- Ruiz-Olabuenaga, J. (1996). *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Sachs, J. & Warner, A. (1995). "Natural Resource Abundance and Economy Growth". NBER Working Paper Series December 1995. National Bureau of Economic Research.
- Scheksul, J; & LeCompte, M. (2013). *Essential Ethnographic Methods*. New York: Altamira Press.
- Selsky, J; & Parker, B. (2005). Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice. *Journal of Management*. DOI: 10.1177/0149206305279601.
- Semana. (4 de Agosto 2012). Cerro Matoso: mina rica, pueblo pobre. Extraído de: <http://www.semana.com/>
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Sepúlveda, B. (2014). Las asociaciones público privadas y el contrato de concesión: regulación parcial en la Ley 1508 de 2012. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Tunja: Universidad Nacional de Colombia.

- Sklair, L.; & Miller, D. (2010). Capitalist Globalization, Corporate Social Responsibility and Social Policy. *Critical Social Policy*. Vol. 30, p. 472–495.
- Szegedy, I. (2008). Corporate social responsibility public policy issues of cross sector partnership in Colombia en *Rethinking the Colombian Path to Sustainable Development*, p.73-108. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- USAID. (2006). Modelo de Gestión Ética para entidades del Estado: fundamentos conceptuales y manual metodológico. Programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia.
- Utting, P; & Zammit, A. (2009). United Nations-Business Partnership: Good Intentions and Contradictory Agendas. *Journal Business Ethics*. Vol 90, p.39-56.
- Viloria de la Hoz, J. (2009). El ferroníquel de Cerro Matoso: aspectos económicos de Montelíbano y el Alto San Jorge. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, No. 117. Cartagena: Banco de la República.
- World Bank. (2002). Business Partners for Development 1998–2001: Tri-Sector Partnerships Results and Recomendations. *Business Partners for Development*.
- Zadek, S. (2006). The logic of Collaborative Governance. Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper No. 17. Cambridge: Harvard University.
- Zorro, C. (2013). Responsabilidad Social de la Cooperación Internacional Europea en Colombia. *Investigación & Desarrollo*. p. 74-107.