

La nueva energía paisa: una región como estrategia de desarrollo local en Antioquia, Colombia

The New Paisa Energy: A region as
local development strategy in Antioquia,
Colombia

“La nueva energía paisa”: uma região
como estratégia de desenvolvimento local
em Antioquia, Colômbia

MARÍA JOSÉ PAMPLONA SIERRA

Politóloga de la Universidad Pontificia Bolivariana, investigadora del Centro Estudios Estratégicos de Política y Relaciones Internacionales (Cepri) de la misma universidad. El artículo es resultado de investigación que la autora realizó para obtener el título de politóloga. Medellín-Colombia. Correo electrónico: majopamplona@gmail.com

Recibido:
4 de abril 2014
Aprobado:
15 de mayo de 2014



Resumen

La descentralización administrativa posibilita el surgimiento de estrategias que promuevan el desarrollo local, construido desde abajo, con el fin de encontrar soluciones internas para las múltiples problemáticas de la mayoría de municipios de Colombia, para los que los recursos resultan insuficientes. En este artículo se busca establecer el fundamento teórico y jurídico de una estrategia de integración regional que surge en el oriente antioqueño y le apuesta al desarrollo local a partir de la sumatoria de esfuerzos complementarios. Con base en esto, se analiza la forma en la que se ha dado esta estrategia de región, para, posteriormente, plantear los retos y dificultades que surgen de la misma, así como la alternativa de ser replicado en otras zonas del país, toda vez que se muestra como una estrategia innovadora para contribuir al bienestar de la comunidad.

Palabras clave:

Desarrollo local, región, descentralización administrativa, gobernanza, políticas públicas.

Abstract

The administrative decentralization facilitates the emergence of strategies that promote bottom-up development. Therefore, creating conditions to find internal solutions to diverse issues that occur in most municipalities in Colombia, in which resources become insufficient. This paper aims to establish the legal and theoretical framework of a regional integrating strategy in the Eastern area of Antioquia, which focuses on local development as a result of complementary efforts. Based on the aforementioned, this paper analyzes aspects of the regional strategy, in order to pose emergent challenges and difficulties. Moreover, the text argues the possibility that this alternative could be replicated in other national regions, given the creation of social innovation.

Key words:

Local development, administrative decentralization, governance, public policies.

Resumo

A descentralização administrativa possibilita o surgimento de estratégias que promovem o desenvolvimento local, construído desde baixo, a fim de encontrar soluções internas para os múltiplos problemas da maioria dos municípios da Colômbia, para os que os recursos resultam insuficientes. Neste artigo se procura estabelecer o fundamento teórico e legal de uma estratégia de integração regional que surge no oriente de Antioquia e lhe aposta ao desenvolvimento local a partir da soma de esforços complementares.



Com base em isto, analisa-se a forma na que tem-se dado esta estratégia de região, para, posteriormente, sugerir os desafios e dificuldades que surgem da mesma, assim como à opção de ser reproduzido em outras zonas do país, já que se mostra como uma estratégia inovadora para contribuir ao bem-estar da comunidade.

Palavras-chave:

Desenvolvimento local, região, descentralização administrativa, governança, políticas públicas.

Introducción

Colombia, según su Constitución política “es un Estado social de derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”, es decir, Colombia es un Estado centralizado políticamente y descentralizado administrativamente porque las directrices son dictadas en el orden central y los entes territoriales no se deben alejar de éstas sino que deben realizarlas y, a su vez, su plan de desarrollo local debe estar en concordancia con esas directrices y con ese plan de desarrollo nacional.

En virtud del artículo mencionado, Colombia está dividido territorialmente en departamentos y municipios y los segundos son los principales actores en cuanto a administración e intervención se refiere, puesto que son los encargados, según el artículo 311 de la Constitución política, de llevar los servicios públicos a sus habitantes, promover el progreso en su territorio, la participación ciudadana y demás funciones que determinen la Constitución y la Ley. No obstante, debido a la condición de periferia del país, se encuentra que a lo largo del territorio hay diversos municipios que, por su poca extensión geográfica y por el reducido número de habitantes, cuentan con un reducido presupuesto general de planeación, es decir, con escasos recursos económicos que resultan insuficientes para cumplir con las funciones de proveer bienestar a todos los individuos y de contribuir con el avance del territorio.

Frente a esta situación, la solución que se suele presentar es buscar recursos por fuera del municipio, por ejemplo, por medio de transferencias de recursos por parte del Gobierno nacional a las entidades territoriales y a través de recursos de inversión en actividades exógenas al municipio. Sin embargo, estas medidas resultan insuficientes por cuanto estos recursos del Estado no alcanzan a cubrir las problemáticas sociales y económicas que demandan los municipios y, a su vez, éstos se muestran incapaces para generar recursos propios. Frente a los recursos de inversión, éstos no son sostenibles pues, por lo general, son destinados a actividades ajenas a las organizaciones sociales, económicas y culturales del municipio.

Por padecer esta situación de insuficiencia de recursos públicos, los municipios, así como sus habitantes, tienen la obligación de ser creativos y construir una estrategia local, desde abajo, que evalúa cuáles son sus potencialidades y valor agregado tanto del territorio como de la comunidad, para explotarlas y consolidar un sector productivo.

Por tal razón surge en Antioquia, en la subregión del oriente, una iniciativa de región, gracias al liderazgo de unos alcaldes, quienes deciden sumar esfuerzos

para potenciar el territorio a partir de la identificación de elementos y actividades en los que mayor fuerza tienen con el objetivo de constituir una región más competitiva y productiva.

Esta iniciativa es conocida como “La nueva energía paisa”, y es una asociación de cinco municipios de la zona de embalses¹, que son Guatapé, El Peñol, Alejandría, San Rafael y Marinilla, que hace parte de la zona del Valle de San Nicolás, pero que, por su cercanía geográfica e intereses compartidos, sociales y económicos, decidió hacer parte de esta iniciativa para apostarle conjuntamente al desarrollo local.

“La nueva energía paisa” es una estrategia de región que impulsa lo local, en la medida en que “ubica en el centro del proceso de desarrollo a los actores y a una serie de factores locales que impulsan el desempeño económico, social, político y medioambiental” (Rosales & Chauca, 2010, p. 11).

De acuerdo con los deberes de los dirigentes y de la comunidad, en lo atinente a la innovación de estrategias para contribuir con el bienestar de la comunidad, “La nueva energía paisa” se concibe como una estrategia con la que un grupo de municipios decide unirse para apostarle al desarrollo local desde la perspectiva de región, estrategia que es entendida, según Daus (citada en De Jorge, 2002, p. 155), como un “espacio continuo que, por diversas características provenientes del medio físico, biótico o de la actividad humana, adquiere, con el tiempo, coherencia interna y unidad funcional”.

¿Cuál es el sustento político-jurídico de “La nueva energía paisa”?

En este apartado, en primer lugar, se busca ubicar el proyecto “La nueva energía paisa” desde los conceptos políticos de región, descentralización, desarrollo local, asociaciones municipales, gobernanza y políticas públicas. Y, finalmente, encontrar el sustento jurídico de este proyecto en la normatividad colombiana. Para ello se hace referencia sólo a las normas más relevantes.

1 La zona de embalses del oriente antioqueño está conformada por siete municipios que son: Alejandría, Concepción, El Peñol, Granada, Guatapé, San Carlos y San Rafael.

Con el objetivo de situar este proyecto con base en los conceptos políticos, se infiere que el mismo surge como una estrategia de región porque se trata de cinco municipios que cuentan con contigüidad geográfica y que deciden trabajar conjuntamente. No obstante, la región no puede entenderse sólo desde esta perspectiva, es decir, como un territorio o espacio delimitado, pues también está compuesta por una dimensión simbólica que sirve

como lugar de apropiación y sitio de referencia, en el que se encuentran los “*rasgos comunes a una población inscrita en determinada área geográfica, que las distinguiría de los rasgos identificados de otras poblaciones de áreas diferentes*” (Correa citado en Flórez, Neira & Osorio, 2005. p. 86).

Según esto, “La nueva energía paisa” es una región no sólo por tratarse de municipios cercanos entre sí, sino porque la historia de sus pobladores se ha construido alrededor de elementos y vivencias comunes como, por ejemplo, la riqueza hídrica, que ha permitido, desde el siglo XX, conocer a la región de embalses como el corazón de la energía eléctrica del país, pues produce el 26% de la energía eléctrica de Colombia y el 68% de la energía eléctrica de Antioquia², (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2013).

El concepto región, según Flórez et al. (2005), se refiere a:

un territorio conjugado, que definimos y entendemos tanto desde sus expresiones espaciales, como de las formas de su apropiación, los mecanismos y formas de organización a su interior y desde los referentes históricos, la memoria socialmente compartida y los procesos de construcción sociocultural.

Una región no obedece únicamente a las condiciones geográficas, concretamente a la contigüidad espacial de ciertos municipios, sino que es necesario analizar otros elementos: las personas que lo habitan, cómo se apropian de la zona, cuáles son los elementos que se configuran en su cotidianidad y cuál es el significado que le dan. A pesar de que en un territorio se den ciertas condiciones, por ejemplo, para el cultivo de los tubérculos, el ser humano es quien decide aprovechar dichas condiciones y quien, además, construye toda una historia y tradición cultural que le ayuda a destacarse en esa actividad.

2 El Embalse Peñol-Guatapé es el de mayor regulación del país, con una capacidad de almacenamiento total de 1.071,7 millones de metros cúbicos. (EPM (2013). <http://www.epm.com.co/site/Home/Institucional/Nuestrasplantas/Energ%C3%ADa/Centraleshidroeléctricas.aspx>

Por retomar las formas de apropiación, los mecanismos y formas de organización interior, una región se entiende, según Enríquez (2010), como:

la integración real entre los miembros que la constituyen, el compromiso de las autoridades con las diferentes instituciones de su territorio, la cooperación entre las instituciones públicas y privadas y una integridad organizacional que requiere de la eficiencia y credibilidad de las instituciones. Esto permite la generación de mayores niveles de confianza entre la sociedad civil y las autoridades gubernamentales de cara a mejorar las condiciones de vida de la población de los municipios involucrados.

Los conceptos descentralización –del que se hablará más adelante– y región, se relacionan en la medida en que la primera reconoce la aparición de la región, pues surge como un medio para hacer efectiva la descentralización y como una vía para superar la incapacidad del Estado en lo central, para cumplir con todas sus obligaciones y suplir las demandas de la comunidad. Esta vía da mayor éxito en la prestación de servicios públicos óptimos y, en general, en la satisfacción de las demandas y el desarrollo local puesto que se trata de estrategias de progreso construidas desde abajo, lo que supone que tienen en cuenta las particularidades sociales y culturales de las personas que habitan la región y generar bienestar sostenible en el tiempo.

La asociación de entidades territoriales, conocida como “La nueva energía paisa” también se enmarca dentro de la teoría de desarrollo local, toda vez que encuentra en la complementariedad el camino hacia la optimización de recursos y satisfacción de las mayores demandas porque estos municipios, de categoría sexta³, –excepto el municipio de Marinilla que es de quinta–, cuentan con un reducido presupuesto que apenas alcanza a cubrir una parte de las acciones que demanda el municipio.

Así, la teoría del desarrollo local, surge de la necesidad de pensar más allá del crecimiento económico en cifras y se entiende como un todo que integra:

los enfoques del desarrollo humano, del desarrollo sustentable, de la competitividad sistémica, del neoinstitucionalismo, del capital social y de la nueva geografía econó-

3 Los municipios de Colombia se categorizan, en virtud de la Ley 1551 de 2012 artículo 7º, según la población, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica. Las categorías son: especial, primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta. Las primeras obedecen a mayores ingresos corrientes de libre destinación y número de población.

mica, (...) En ese contexto, se discute si es necesario que el gobierno (en sus distintos niveles) sea el centro de la política de desarrollo. (Rosales & Chauca, 2010, p. 10)

En este punto toma fuerza la idea de región porque, como se ha manifestado reiteradamente, ayuda a impulsar el desarrollo desde abajo, es decir, desde lo local, donde el esfuerzo de las administraciones no son los únicos protagonistas, ya que son valiosos, necesarios e influyentes “los roles de la cooperación entre firmas, de los gremios empresariales, de los sindicatos de trabajadores, de las instituciones educativas, (...) para desarrollar las potencialidades internas del territorio” (Rosales & Chauca 2001, p. 10).

No obstante, lo determinante en la construcción de región es la voluntad de estos mandatarios para agruparse con el fin de “resolver problemas comunes, ofrecer mejores servicios a la población, velar por los intereses de su jurisdicción territorial o impulsar procesos de desarrollo integral” (Enríquez, 2010, p. 95). Es preciso destacar que los alcaldes de los municipios de Marinilla, El Peñol, Guatapé, Alejandría y San Rafael, deciden sumar esfuerzos y asociarse en pro del trabajo conjunto y dejar a un lado las diferencias políticas, sobre todo, porque provienen de partidos políticos distintos, hecho que implica que prima el interés común.

La asociación de municipios, que para el caso colombiano se denomina Asociaciones de Entidades Territoriales, también contribuye a la mejora local en la medida en que, como lo expone Enríquez (2010)

son instrumentos capaces de generar sinergias y economías de escalas, articular la demanda de diversas unidades territoriales, optimizar el uso de los recursos individuales e incrementar la capacidad de acceso a otras fuentes de recurso destinados a proyectos de inversión que rebasen la capacidad financiera individual de los municipios.

Además, por esta vía, los municipios de “La nueva energía paisa” construyen estrategias para identificar las riquezas y fortalezas de la región y dirigir el trabajo y esfuerzo de las administraciones locales hacia la consolidación de la actividad definida como riqueza, potencial o valor agregado, que sale a relucir, como lo han comunicado sus alcaldes, el turismo alrededor de las riquezas hídricas de la región. De igual manera, por esta vía, coordinan y direccionan la inversión pública y privada hacia el efectivo aprovechamiento de los potenciales de la región para obtener mayores cifras de rendimiento y, además, contribuir en el avance de la región con identidad, toda vez que se enfoca hacia las riquezas locales y capacidades de los actores locales.

Ahora bien, las asociaciones territoriales resultan útiles e innovadoras no sólo para la identificación y planeación estratégica de las riquezas y potenciales, sino, también, para la identificación de problemas y la construcción conjunta de soluciones para la erradicación de los mismos y no simplemente su traslado de una zona a otra. Tal como lo argumenta Enríquez (2010), las asociaciones municipales se han convertido en

una nueva forma de gestionar el territorio y en fuente de metodologías innovadoras de trabajo en los municipios, que superan los esquemas tradicionales al instalar una lógica de planificación y acción municipal concertada que incluye los diagnósticos territoriales, los análisis de problemas, la planificación estratégica y operativa, la construcción conjunta de soluciones, la priorización de proyectos y la asignación de recursos.

Basado en esto, “La nueva energía paisa” adopta como definición del proyecto el lema “la unión hace la fuerza” pues sus alcaldes, conscientes de que las soluciones individuales que conciben sobre el municipio serán insuficientes, deciden sumar capacidades y esfuerzos para obtener incidencias positivas en la solución de los problemas, así como una injerencia en el orden nacional, toda vez que se trata de la administración y planificación de un territorio más amplio, pero con mayores índices de efectividad, lo que indudablemente debe llevar a que en el orden nacional se empiece a pensar y a adoptar las estrategias de asociación como la principal vía hacia el impulso local y, por ende, del país. Esto gracias a que los gobernantes entiendan que los municipios que quieren conformar una región o asociación de entidades territoriales, se deben basar en el principio de la complementariedad, entendido no sólo desde la visión de delegación y descentralización llevada a cabo por las entidades nacionales, sino, también, desde las localidades, pues es necesario tener siempre presente que las entidades territoriales no trabajan con la idea de la competencia ni de superioridad, sino que es un trabajo para aunar esfuerzos y que cada uno complementa las falencias del otro.

De igual manera, estas iniciativas son posibles siempre y cuando se consoliden y se institucionalicen como políticas públicas, las cuales son definidas como “el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos” (Muller y Surel citado en Roth, 1998, p.13).

Es necesario que la voluntad de los mandatarios se traduzca en la búsqueda y materialización de soluciones comunes, las cuales deberán ser implementadas por sus equipos de trabajo, quienes son los representantes de esa institución llamada

Alcaldía municipal.

Para construir una estrategia de desarrollo local es determinante la acción de todos los actores locales, no sólo de la administración, pues, como lo expone Chauca (2010):

Esta nueva concepción de desarrollo local ubica en el centro del proceso de desarrollo a los actores y a una serie de factores locales que impulsan el desarrollo local/regional desde abajo. El éxito del desarrollo local requiere de la participación de los actores (políticos, privados y sociales) interesados en las diferentes iniciativas locales y en el diseño, formulación y ejecución de las distintas líneas de actuación (digamos en la actividad turística).

Esta alianza estratégica, enmarcada en una integración regional, tiene sustento académico en el concepto de gobernanza, el cual, según Aguilar, citado en Cano se entiende como:

el proceso mediante el cual una sociedad define sus objetivos estructurales y coyunturales de convivencia, así como la forma de organizarse para realizarlos, de modo que los propósitos sociales se vuelvan hechos sociales. En otras palabras, la gobernanza es una acción colectiva que, por un lado, define los fines o propósitos de la acción (componente intencional) y, por otro lado, define los medios idóneos para lograr los resultados propuestos (componente teleológico causal) (Aguilar citado en Cano, 2008, pp. 149-150).

Se habla de gobernanza para el proyecto “La nueva energía paisa” en la medida en la que los municipios que la integran, por medio de sus alcaldes, hacen un trabajo de priorización de programas, planes y proyectos consignados en sus planes de desarrollo⁴, que les permite definir cuáles son los temas o áreas fundamentales

4 Los Planes de Desarrollos están regulados en la Constitución política de 1991 en el Título XII, Capítulo II, artículo 339, según el cual, los planes de desarrollo están compuestos por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas. En la parte general, están los propósitos y objetivos de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. Y, el plan de inversiones públicas contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución. Así pues, los planes de desarrollo son una especie de hoja de ruta de acción de los mandatarios –de nivel nacional, regional o local- en su periodo de gobierno –4 años-, los cuales obedecen, gracias al voto programático, al programa de gobierno inscrito, siendo candidato, en la Registraduría Nacional del Estado Civil.

a los que les quieren apostar conjuntamente, con el objetivo de obtener mayor bienestar en la región, pues, por tener claro cuáles son los fines y hacia dónde se quiere llegar, es más fácil y eficaz construir una hoja de ruta que oriente los esfuerzos de las administraciones hacia la consecución de dichos fines. Esta idea se refuerza con la definición de gobernanza como “el arte o manera de gobernar [para] el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, [y para] un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (“gobernanza”, 2001). (Cano, 2008, p.152)

Lo anterior implica que estos mandatarios ya no se basan exclusivamente en la tradicional visión de gobernabilidad, donde la administración sólo se ocupa de “generar y aplicar políticas para la solución de problemas, cuyas herramientas principales son las estructurales y los sujetos gubernamentales”. (Cano, 2008, p. 152)

Después de aludir al sustento político de “La nueva energía paisa” es necesario pasar al segundo objetivo de este apartado: ubicar este proyecto en el marco legal colombiano. Esta iniciativa de región es real porque la Constitución política de Colombia de 1991, desde el artículo primero, consagra la descentralización y autonomía administrativa y deja las puertas abiertas para que el legislador, posteriormente, contemple y regule la asociación entre municipios para la construcción de estrategias conjuntas.

Dicha descentralización es un concepto que se cimienta en el principio de subsidiariedad, el cual se sustenta jurídicamente en el artículo 4º de la Ley 136 de 1994, y opera cuando el Estado es consciente de su incapacidad para cumplir con todas sus obligaciones, por lo cual acude a:

una serie de actores para delegar funciones, y así, además de aliviar el peso de la administración sobre el gobierno central, adaptar mejor dicha administración a las necesidades globales y locales. Tal delegación se basa en la idea de que el gobierno central sigue teniendo la hegemonía de la soberanía, pero que puede verse ayudado o subsidiado por otras entidades. (Sánchez, 2000, p. 100)

El proyecto de asociación de los municipios de la subregión de embalses del oriente antioqueño, además de fundamentarse en la descentralización administrativa y el principio de subsidiariedad, se basa legalmente en unas leyes que, para el efecto de este artículo, sólo se nombrarán las más importantes.

La Constitución Política de 1991, la Ley de Ordenamiento Territorial 136 de 1994, posteriormente modificada por la Ley 1554 de 2011 y la Ley 1551 de 2012.

Ahora bien, en la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 1554 de 2011), se consagran los esquemas asociativos territoriales a partir del artículo 9º, donde se establece la promoción de procesos asociativos entre entidades territoriales, con el fin de impulsar el desarrollo local. Así pues, de todos los procesos asociativos que consagra la ley, la figura en la que se sustenta la existencia de “La nueva energía paisa”, es la de “Asociaciones de Entidades Territoriales” estipulada en el artículo 11º de la misma ley. Legalmente, no es una asociación de municipios puesto que los alcaldes de “La nueva energía paisa” no han suscrito, previa autorización de los Concejos municipales de cada uno, convenio o contrato-plan que les permita el ejercicio de competencias concertadas entre sí, tal como lo requiere el artículo 14º de la misma ley.

Frente a la figura de “Asociación de Entidades Territoriales”, vale destacar que en el Estado colombiano la entidad territorial elemental, según el artículo 1º de la Ley 136 de 1994, es el Municipio el encargado de proveer bienestar y mejorar la calidad de vida de su población. En virtud de esto, los municipios de “La nueva energía paisa”, con la figura jurídica de “Asociación de Entidades Territoriales”, han aunado esfuerzos para ejecutar obras de interés común, cumplir funciones de planificación y procurar el adelanto integral de sus territorios y, por ende, se proyecta como un caso exitoso de asociación de municipios con visión de conformar región e impulsar proyectos para contribuir con el desarrollo local.

¿Cómo nace “La nueva energía paisa” y qué lo estructura?

En este acápite se busca dar cuenta de cómo surgió esta iniciativa de región, qué la estructura y qué quiere lograr este grupo de alcaldes, para lo cual se tomará como fuente base una publicación realizada por el Departamento administrativo de la función pública en la que se registran las experiencias galardonadas con el Premio nacional de alta gerencia y las del Banco de Éxitos, año 2012, dentro de las cuales se encuentra “La nueva energía paisa”. Así mismo, se hará referencia a conversaciones sostenidas con algunos de los alcaldes que conforman la iniciativa.

Según el documento del Departamento administrativo de la función pública (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2013) mencionado, “La nueva energía paisa” surge a principios de marzo del 2012 “a la luz de la construc-

ción de los planes de desarrollo municipal”,⁵ no obstante la alianza se constituye sólo en julio del mismo año, donde los cinco alcaldes deciden construir “un plan de trabajo y la implementación de estrategias en gestión pública, fortalecimiento institucional y comunicación estratégica” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2013).

Según esto, los elementos que estructuran “La nueva energía paisa” son gestión pública, fortalecimiento institucional y comunicación estratégica. El primero obedece a una realidad tangible, que es la necesidad de las administraciones por ser efectivas en la prestación de servicios de calidad para la comunidad, y es entendida como “un sistema que pone énfasis en los resultados y que reclama mayor responsabilidad y flexibilidad institucional” (Owen E. Huges, citado en Moyado, 2002, p. 1). En palabras de Sánchez (2003):

la gestión pública es esencialmente una gerencia del conocimiento que requiere un elevado desarrollo humano tanto en las habilidades para anticiparse y diagnosticar problemas; para encarar y resolver situaciones, como para vislumbrar un futuro posible y construir rutas que permitan la cohesión de las sociedades.

La gestión pública, según las dos definiciones ofrecidas, impulsa a los mandatarios y a todos los miembros de una organización pública, para establecer metas concretas y rutas para llegar a ellas y que apunten hacia la eficiencia y eficacia, es decir, hacia la consecución de un fin a través de recursos que impliquen el menor esfuerzo y el menor gasto de recursos. No obstante, como bien lo clarifica Sánchez (2003), por tratarse de una gestión pública, es primordial tener presente que se trabaja por un interés colectivo. Por ello, el gestor público debe garantizar el beneficio de la colectividad y no de unos pocos y, a su vez, se debe concientizar de que sus acciones, en el marco de lo público, además de beneficiar a la sociedad en general, lo beneficia a él en su calidad de ciudadano.

Este sentimiento es palpable en los alcaldes de “La nueva energía paisa”, porque supera cualquier diferencia ideológica y recelo existente con el único fin de construir una región, competitiva y bienestar de los municipios que conforman esta iniciativa. Además, este grupo de alcaldes busca incluir a toda la zona de embalses, y posteriormente, a toda la región del oriente antioqueño.

5 http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrieve_publicaciones?no=1616

En relación con el proyecto “La nueva energía paisa” se habla de la gestión pública como un elemento estructurante, en la medida, en que es uno de sus fines, pues se busca, por medio de la unión, sumar capacidades entre las administraciones y reorientar el gasto hacia las necesidades comunes consideradas como prioritarias, y así, proveer eficientemente a la población de mayores servicios de alta calidad, sin dejar de lado la viabilidad y sustentabilidad económica.

Debe añadirse que otro aspecto para hablar de gestión pública para el caso de “La nueva energía paisa” es la planeación, puesto que estos municipios realizan un plan de trabajo que, según diversas conversaciones sostenidas con los alcaldes, está dirigido hacia la construcción y consecución de unos “sueños subregionales” que involucran el bienestar de toda la comunidad. Estos sueños están orientados hacia la conectividad territorial, emprendimiento, liderazgo regional, turismo y seguridad.

Frente a la segunda estrategia, la de fortalecimiento institucional, estos municipios le han apostado fuertemente a la consecución de recursos con los que normalmente no cuentan. Para ello han pensado en “un sistema de monitoreo y búsqueda de proyectos y recursos del orden departamental, nacional e internacional para gobiernos locales” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2013). Ahora, el fortalecimiento institucional, según Tecco y Lucca (1998) no debe ser entendido sólo como “la incorporación de equipamiento informático y asesoramiento profesional en materia financiera”, sino que, además, “requiere del fortalecimiento de la propia organización municipal (...) como de profundas innovaciones de gerenciamiento, que potencien sinergias en el sistema de acción local” (Tecco y Lucca 1998, pp. 1-2). De igual manera, contribuye al fortalecimiento institucional de estos municipios el hecho de que, –como bien lo menciona el artículo sobre las mejores experiencias de gestión de la administración pública colombiana–, se realice con cada gabinete un taller que identifique las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas; esto se sustenta, con Tecco y Lucca (1998), en que para que haya cambios institucionales “es necesario abordar aquellas cuestiones críticas al municipio a partir de una evaluación de las fortalezas y debilidades que tiene el mismo, y de un análisis de las oportunidades y amenazas presentes en su entorno”.

En este punto es oportuno destacar la labor de este grupo de municipios, pues sus mandatarios no se quedan en las simples lamentaciones por los múltiples problemas que padecen y por la escasez presupuestal, sino que, por el contrario, son proactivos y a partir de la identificación de las debilidades y amenazas buscan soluciones desde la presentación de proyectos en el orden departamental, nacional

e internacional, para obtener asignación de nuevos recursos para el cubrimiento de las necesidades y objetivos considerados como prioritarios. Así se contribuye al cumplimiento y efectividad de las políticas públicas, algunas estipuladas en el plan de desarrollo de cada municipio.

En relación con la última estrategia implementada, -la comunicación estratégica-, se ve que éste es un elemento fundamental para los gobiernos e, inclusive, para el Estado mismo como institución, pues por medio de ésta es que el Gobierno o el Estado transmite mensajes a la sociedad, es decir,

la valoración que hace la sociedad de su gobierno está sostenida en la capacidad de las instituciones y los actores gubernamentales para poder comunicarse de manera profesional con los ciudadanos. En ese sentido gobernar es hacer y comunicar. Es decir, tiene que ver con la realidad y también con la percepción. (Valdez, Gonzales, Viramontes, Camacho, 2010, p. 34)

Sumado a lo anterior, la comunicación estratégica es también influyente incluso para la primera fase de la formulación de una política pública⁶, esto es, el análisis, ya que “si no se conoce en profundidad la problemática que intenta solucionar o el efecto que pretende generar, mismo que sólo es posible conocerlo a través de una apropiada comunicación con los actores involucrados” (Valdez *et al.*, 2010, p. 34), sería imposible obtener un adecuado diseño de una política pública. A ello, según Valdez *et al.*, se le debe sumar la relevancia de la comunicación en la fase de evaluación de una política pública, porque

para poder realizar una adecuada evaluación de la política pública (...) se requiere conocer la opinión de los actores involucrados (...), saber sobre el impacto de la política pública, las opiniones y sentimiento que le genera dicha política, así como conocer las sugerencias de mejora. (Valdez *et al.*, 2010, p. 34)

Frente a esto, se concluye que la comunicación no es sólo determinante en el sentido que lo expresa el documento del Premio nacional de alta gerencia, que es el del posicionamiento de los cinco mandatarios en medios de comunicación y

6 Las políticas públicas son “una concatenación de actividades, decisiones o de medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo. Estas decisiones dan lugar a actos formalizados, de naturaleza más o menos coercitiva, con el objetivo de modificar el comportamiento de “grupos que conforman blancos”, los cuales se encuentran supuestamente en el origen del problema por resolver” (Larrue, citado en Kauffer, 2002. p. 4).

en las entidades públicas y privadas, sino que es también imprescindible en toda creación de una política pública –análisis, diseño, implementación y evaluación–, y, por ende, en el momento de priorizar cuáles son las necesidades, problemas y/o expectativas que tiene la población. No obstante el posicionamiento en medios de comunicación, le permite a los gobernantes fortalecer otro objetivo de la comunicación, que es el de:

moldear la percepción social de tal forma que se mejore la imagen y la reputación de los actores e instituciones gubernamentales, ya sea por dar cumplimiento cabal a compromisos de campaña, generar acciones y obras que benefician a la sociedad o, en general, por realizar actos que generan respaldo y apoyo por parte de la sociedad. (Valdez, et al., 2010, p. 35)

Este objetivo, como se verá, es imprescindible en el momento de plantear y analizar los retos y dificultades que tiene este proyecto de integración regional, como quiera que su existencia está sujeta únicamente a la voluntad política de los mandatarios locales y se hace indispensable que la comunidad tenga una visión favorable del proyecto para que, por medio de la participación en la vida pública, le exija al gobernante de turno la continuidad del mismo, o para que, en la medida en que esté a su alcance, lleve a cabo en su diario vivir la integración regional.

Hasta el momento sólo se ha hecho referencia al componente “comunicación”; sin embargo, es necesario hacer alusión al componente “estratégico” que se da cuando, según Pérez (citado en Preciado y Guzmán, 2011, p. 131), “en la interacción de actores con intereses diversos unos buscan persuadir a otros a partir de la planificación previa de los contenidos de los mensajes que se van a intercambiar y de los medios que van a utilizarse”. La estrategia corresponde a la creación y afianzamiento de una marca regional, como lo ha venido haciendo “La nueva energía paisa”, que transmite un mensaje de fuerza, bienestar, desarrollo y equidad a partir de la unión. En este punto se encuentra una debilidad, y es que no se ha vinculado suficientemente a la comunidad, tanto en el proyecto como en su componente de comunicación estratégica, pues se vislumbra que en este proceso no se ha cumplido con una de las características de la comunicación estratégica en el ámbito del sector público y es que:

En las entidades públicas y gubernamentales el talante consensual es significativo cuando se incluye, además de los procesos de comunicación que se desarrollan durante las campañas electorales, la comunicación permanente que deben practicar los organismos públicos, políticos y gubernamentales con los ciudadanos; ello hace parte de la comunicación deliberativa (Caicedo, Canels y Sanders citados en Preciado y

Guzmán, 2011, p. 134). Esta última es una forma de comunicación más orientada a buscar relaciones entre iguales, distinta a la propaganda, que se orienta a beneficiar, ante todo, al emisor. (Sotelo citado en Preciado y Guzmán, 2011, p. 134)

Finalmente, en relación con el último objetivo de este acápite, se hará referencia a lo que quiere lograr este grupo de alcaldes con este proceso innovador de integración regional, lo cual está relacionado con los cinco “sueños subregionales” mencionados anteriormente.

Si se hace un rastreo de medios, y según el artículo del Departamento administrativo de la función pública, se infiere que uno de los grandes logros hasta hoy de “La nueva energía paisa” es el estudio de prefactibilidad del “Circuito de los embalses, circuito vial integrador de 10 cabeceras municipales que intervendrá 220 kilómetros de vías, que impactarán 100.000 hectáreas en las que viven más de 73.000 personas y generará conectividad entre las regiones de oriente, nordeste, norte y Valle de Aburrá”. (Gobernación de Antioquia, 2013). Este circuito vial resulta de alta importancia en la medida en que para la conformación exitosa de una región es necesario que haya conectividad y fácil acceso entre un municipio y otro y, además, está relacionado con otro de los “sueños subregionales” que es el turismo, el cual, según los alcaldes del proyecto, es a lo que se le quiere apostar en el presente año –2014–, porque el esfuerzo se está orientando hacia la creación de un producto turístico para aglutinar la economía y los aspectos sociales como la vida cotidiana y lo cultural.

El concepto producto turístico no es ajeno al concepto de región ni al de desarrollo local, por el contrario, son conceptos que se retroalimentan en la medida en que un producto turístico identifica las fortalezas de cada municipio para aprovecharlas e interconectarlas para pensar en una estrategia de turismo regional construida desde de la complementariedad. Como lo concibe González (2009), el producto turístico obedece no sólo a la demanda eventual de bienes y servicios del turista, ni a la oferta que se brinde, sino a una estrategia concebida como:

un conjunto de componentes tangibles e intangibles que relacionan sistémicamente los recursos turísticos (impulsan al desplazamiento), la infraestructura (facilitan la satisfacción de las necesidades de la aproximación física a los recursos turísticos) y los servicios (satisfechan necesidades de subsistencia), los que confluyen en un espacio determinado. (González, 2009, p.37)

La infraestructura, determinante en el producto turístico, resulta de alta trascendencia en la conformación de región, porque además de permitir a los turistas

un fácil y económico acceso a los recursos turísticos, será una infraestructura que facilitará la comunicación y la interacción entre las diferentes comunidades, así como actividades económicas como el comercio.

Los municipios de la “La nueva energía paisa” deciden unir esfuerzos con el fin de conformar una región, aprovechar y conectar las potencialidades que cada municipio posee, con el fin de otorgarle un sentido y generar interrelaciones entre la comunidad, aprobar la configuración de una ruta que lleve al desarrollo y bienestar de los habitantes.

Conclusión

A lo largo de esta investigación se vislumbra un vacío que consiste en la poca vinculación de la comunidad en la construcción de este proceso, pues como se ha visto es una iniciativa y voluntad de un grupo de alcaldes, quienes deciden sumar esfuerzos en pro de la construcción de una región, y como bien se vio, la región implica que la población se apropie de una noción de región integral, esto es, que en el transcurrir del día a día se vaya formando y consolidando una idea, un cuento, una historia, una cultura común, que los haga concebirse, a partir de la complementariedad, como un solo territorio, y justo esto, es fundamental en la construcción de una región, pues es lo que los lleva a construir dinámicas de desarrollo conjunto que abarcan a todos los territorios y habitantes que conforman “La nueva energía paisa”.

Esta falencia lleva a la segunda, que consiste en la subsistencia del proyecto, como se ha dicho, la integración regional, además de sustento político y jurídico, se da gracias por la voluntad de un grupo de autoridades locales, lo que supone que su continuidad no se garantiza más allá del período constitucional –cuatro años– de los actuales alcaldes, de los cuales, para el 2014, sólo queda un año y medio. Entonces, resulta necesario que haya una fuerza que exija a los próximos mandatarios la continuidad de esta iniciativa de trabajo conjunto en pro de la formación de una región. Se hace necesario, por tales razones, la mayor vinculación de la comunidad en la construcción de este proyecto, para que sea la encargada de impulsar y exigir a sus gobernantes que se actúe como región, a partir de la identificación y posterior explotación de los elementos que los unen y que les permiten ser más competitivos y productivos.

De igual manera, la continuidad de esta iniciativa, se debe ver impulsada a través de incentivos brindados por el Gobierno nacional, tales como reformas

institucionales y nuevas normas legales para ofrecerle a los municipios que lleven a cabo este tipo de iniciativas de asociación, alicientes como subsidios, aumento de recursos por transferencia y cooperación técnica y financiera para el diseño y ejecución de proyectos destinados a las áreas identificadas como comunes entre los municipios que conforman la región.

Según esto, los retos que tiene para este año y medio “La nueva energía paisa” es vincular más su población, hasta el punto de que se apropie de la voluntad de región y empiece una construcción autónoma de la misma, de tal manera que el cambio de gobierno no afecte la integración. De igual manera, es un reto que este grupo de alcaldes, a través de su liderazgo, logre tener el suficiente eco nacional, a tal punto que el Gobierno nacional apoye esta iniciativa, por medio de transferencia de conocimientos y de recursos para la materialización de los proyectos regionales, como el turismo, y a su vez, se requiere que tomen esta iniciativa como un ideal, es decir, como un modelo a replicar en otros municipios de Antioquia y del resto del país, para lo cual es útil la realización de foros nacionales para que este grupo pueda dar a conocer su metodología de región y de desarrollo local, y también, a través de reformas institucionales y legales que generen incentivos como los ya mencionados.

Para concluir, este proyecto, con todo su sustento político y jurídico y su metodología, es replicable en otras zonas del país, en la medida en que no supone un mayor esfuerzo, ya que no se crea una autoridad superior a los municipios y, por ende, no ceden autonomía, y finalmente, no genera nuevos gastos a los municipios, al depender de la buena disponibilidad al trabajo en equipo y a la sumatoria de esfuerzos. No obstante, se precisa no perder de vista que este tipo de iniciativas quedan sujetas a la voluntad política de las autoridades locales o a las iniciativas y acciones que decidan emprender los habitantes de los municipios interesados en conformar una región. El apoyo del Gobierno nacional es decisivo por medio de incentivos y demás estrategias de cooperación técnica y financiera.

Referencias

- Cano, L. F. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos* (33), 147-177.
- De Jorge, C.A. (2002). La región como alternativa política. *Prudentia Iuris*, (55), 153-190.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2013). Mejores Experiencias de Gestión de la Administración Pública Colombiana 2012- 2011- 2010. Re-

- cuperado de http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrieve_publicaciones?no=1616
- Enríquez, A. (2010). Microrregiones y mancomunidades municipales: nuevas formas de gestión del territorio. En R. Rosales & P. Chauca. *Desarrollo Local Teorías, políticas y experiencias*. (95). Madrid: Plaza y Valdés Editores.
- Flórez D. R., Neira, R. & Osorio M. (2005) El problemático proceso de construcción de región, Los proyectos de regionalización en la zona centro occidental de Colombia. *Revista Universidad de Caldas*, 25 (2), 83-106.
- Gobernación de Antioquia (2013, 18 de abril). Circuito de los Embalses beneficiará a 73 mil personas de 10 municipios. Recuperado de <http://www.antioquia.gov.co/index.php/prensa/historico/159-prensa-fajardo/13610-circuito-de-los-embalses-beneficiara-a-73-mil-personas-de-10-municipioscircuito-de-los-embalses-beneficiara-a-73-mil-personas-de-10-municipios>
- González J. (2009). Conceptualización del producto turístico: contrapunteo entre el viaje y los bienes y servicios. *Retos Turísticos*, 8 (3), 33-42.
- Kauffer M. (2002). Las políticas públicas: algunos apuntes generales. *Ecofronteras*. Pp. 2-5. Recuperado de <http://revistas.ecosur.mx/ecofronteras/index.php/eco/article/view/465>
- Moyado F. (2002). Gestión Pública y Calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043302.pdf>
- Preciado-Hoyos, A. & Guzmán-Ramírez, H. (2012). Gestión de la comunicación estratégica en los sectores empresarial, de desarrollo y público. Estudio comparativo. *Palabra Clave*, 15, (1), 128-159.
- Rosales R. & Chauca, P. (2010). *Desarrollo local: teorías, políticas y experiencias*. Madrid: Plaza y Valdés Editores.
- Roth, A. (2002). *Políticas Públicas*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sánchez F. (2003). Planificación estratégica y gestión pública por objetivos. *Gestión Pública Serie* (número 32), pp. 1-80. Recuperado de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/12097/sgp32.pdf>
- Sánchez, G. (2000). De la descentralización a la regionalización. *Nueva sociedad*, (166), 96-110.
- Tecco C. & Lucca C. (1998). Fortalecimiento institucional y desarrollo local. La asistencia técnica a los municipios en un contexto de crisis y cambios. *Revista Administración Pública y Sociedad*. (11), 1-15. Recuperado de <http://www.iifap.unc.edu.ar/images/revistas/11/fortalecimiento.pdf>
- Valdez, A.; González, L.; Viramontes, J.; Camacho, M.E. (2010), Gobernar es hacer y Comunicar. Comunicación de Políticas Públicas. *Revista Mexicana de Comunicación*, 34-37.

Leyes

Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de 1991.

Colombia. El Congreso de Colombia. Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios (1994).

Colombia. El Congreso de Colombia. Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios (2012).

Colombia. El Congreso de Colombia. Ley 1554 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones (2011).