

El sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos: ¿Sinergias positivas o sustitución adversa?*

El proyecto *Colombia un país en transición*, que se desarrolla conjuntamente entre el Instituto de Ciencia Política y la Fundación Konrad Adenauer a lo largo de 2016, aborda tres temas centrales: la transición y consolidación institucional; la sostenibilidad y el desarrollo; y la empresa privada y la gobernanza. El propósito de este proyecto es contribuir, mediante el diálogo intersectorial y el debate plural e informado, al diseño de políticas públicas y la toma de decisiones públicas y privadas, en un “escenario de país” definido por tres procesos concurrentes: (i) las conversaciones que se adelantan entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC para la terminación del conflicto; (ii) la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS– como referentes de política pública y (iii) la voluntad del Gobierno de avanzar hacia el ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE.

* Autores:

Andrés Molano-Rojas, Experto asociado del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y Profesor Principal de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario

Felipe Zarama, Investigador, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

*D*e manera creciente, actores privados participan de una manera activa en la provisión de bienes y servicios públicos. Las brechas de alcance y calidad de estos en el territorio han configurado una estructura de provisión con geometría variable. Esta participación ofrece oportunidades y desafíos para la gobernabilidad, la gobernanza y el desarrollo. Experiencias positivas sugieren que es posible generar sinergias constructivas en la provisión de bienes y servicios públicos por actores privados.

Otras hacen evidentes problemas de sustitución adversa del Estado en su responsabilidad de garantizar —ya sea de manera directa o indirecta— el acceso del conjunto de la población a estos bienes y servicios. Estas fallas resultan en presiones indebidas y cargas onerosas sobre las empresas. Sin embargo, modelos de gobernanza tripartita (Estado, empresa y comunidades) pueden ser útiles para aprovechar las ventajas de la participación de los privados en asuntos públicos, evitando los efectos perversos.

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años Colombia ha logrado avances significativos en el acceso de la población a bienes y servicios públicos. No obstante, amplias zonas del territorio nacional permanecen relegadas al atraso y la marginalidad, no sólo en términos cuantitativos sino cualitativos. Aunque con expresiones que difieren en su grado de intensidad de una región a otra, estas regiones, ubicadas mayoritariamente en la ruralidad, registran índices de pobreza superiores al promedio nacional y niveles limitados de desarrollo humano. Las deficiencias de capacidad institucional efectiva presentes en estos territorios tienen además repercusiones en la legitimidad del Estado y afectan el pleno ejercicio de la ciudadanía. Ello, a su turno, genera impactos sobre la iniciativa empresarial y las oportunidades de desarrollo.

Desde el punto de vista de su producción y consumo, los bienes públicos (en su noción más “pura”) están definidos por dos características particulares. La primera de ellas es la no rivalidad, es decir que el consumo de un bien público determinado no reduce la cantidad disponible para el disfrute del mismo por otro usuario o consumidor. La segunda es la universalidad: a ellos se accede con independencia del grado en que se ha contribuido a sufragar los costos que requiere su producción (por ejemplo, mediante el pago de impuestos).

En circunstancias normales, por lo tanto, los Estados suelen ser los proveedores por defecto de los bienes públicos. Sin embargo, bajo ciertas y precisas condiciones, los Estados pueden transferir esta función a actores privados,

creando para ello estructuras de incentivos y mecanismos de supervisión adecuados. En efecto, hoy en día los particulares intervienen en la producción y provisión de bienes y servicios públicos, por ejemplo, a través de figuras como la privatización, las concesiones, las Alianzas Público Privadas (APP), entre otras. A veces, sin embargo, esta transferencia es el resultado no de una estrategia o alternativa de política pública, sino de la negligencia o a la franca incapacidad del Estado para cumplir sus funciones. De ello pueden aprovecharse incluso actores ilegales, que acaban constituyendo estructuras de gobernanza en aquellos territorios donde el Estado no llega (ya sea porque no ha podido o no ha querido llegar).

La participación del sector privado en la producción y provisión de bienes o servicios públicos puede tener repercusiones positivas, pero en otros casos acaba conduciendo a la sustitución del Estado por los particulares, en un proceso que combina tanto sustitución adversa como daño moral. Esto ocurre, por ejemplo, cuando el interés en adelantar actividades productivas en una determinada región obliga a una empresa privada no sólo a generar bienes y servicios que en otras circunstancias debería generar el Estado, sino a proveer de ellos directamente a las comunidades circundantes (que en muchos casos se lo exigen a través de mecanismos como la consulta previa, o mediante diferentes formas de presión, como paros o bloqueos).

Como consecuencia de lo anterior, el Estado puede aplazar cómodamente su intervención en esas comunidades (en tanto que sus necesidades ya están siendo satisfechas), y al mismo tiempo, estas acaban demandando del particular

—como si de su función natural se tratara— la prestación permanente de esos y otros bienes y servicios adicionales y complementarios. A la postre, esto provoca presiones adicionales y cada vez más onerosas para los particulares, aumenta los costos de transacción, incrementa el potencial de conflictos entre éstos y las comunidades, estimula la inacción del Estado, y hace depender la provisión de bienes y servicios a la continuidad de la actividad económica sobre la cual recae el interés de los actores privados.

Si bien es cierto que la participación del sector privado abre ventanas de oportunidad para la expansión, profundización y optimización de la gobernanza (entendida como la gestión de los problemas y la satisfacción de las necesidades colectivas mediante la provisión eficiente, transparente y efectiva de los bienes y servicios pertinentes), no es menos cierto que también entraña riesgos para el desarrollo institucional, la competitividad y la atractividad, las relaciones con las comunidades y la sostenibilidad, tanto de las actividades productivas, como de la provisión y acceso a esos bienes y servicios. La construcción de sinergias verdaderamente positivas no se produce de manera espontánea, sino que es el resultado de adecuadas políticas públicas y de términos regulatorios muy claros sobre el relacionamiento entre el Estado, los particulares y las comunidades.

Los bienes públicos suelen proveerse con diversos niveles de “pureza”. Es decir, las condiciones de universalidad y no rivalidad no se cumplen en el mismo grado en todas las ocasiones. Con respecto a la universalidad, hay situaciones que impiden el acceso de todas las personas a ciertos bienes públicos, lo cual suele ocurrir cuando existen barreras de entrada. En algunas situaciones, el acceso al sistema de justicia puede estar por ejemplo limitado por una barrera de entrada, debido a que las personas deben incurrir en determinados gastos (por ejemplo, el pago de abogados, incluso a pesar de que existan los defensores de oficio para las causas penales). Lo anterior sucede también con el acceso al crédito. En otras ocasiones, por razones de política pública o por consideraciones de equidad, puede privilegiarse el acceso de determinados colectivos poblacionales a determinados bienes y servicios.

Otra de las fallas que impiden que los bienes públicos se presenten en su forma más pura es la congestión en la provisión de ese bien. Lo anterior implica que la no rivalidad no se cumple a plenitud y, por lo tanto, la cantidad disponible del bien público no es suficiente para la satisfacer la demanda. Quizás el ejemplo más ilustrativo es la congestión del sistema de justicia, el cual no sólo es un problema de administración de la justicia, sino precisamente un escenario de congestión (es decir de rivalidad) de la provisión de un bien público.

La construcción de sinergias positivas no se produce de manera espontánea; es el resultado de adecuadas políticas públicas y de términos regulatorios claros sobre el relacionamiento entre el Estado, los particulares y las comunidades

La provisión de bienes públicos es entonces un problema para la gobernabilidad, entendida ésta como el gobierno efectivo. Pero lo es aún más desde el punto de vista de la gobernanza, es decir, en función del marco y los actores que intervienen la administración y gestión de asuntos de interés colectivo. Los bienes públicos están ligados a la conformación de sociedades políticas y económicas como formas organizadas de acción colectiva para la satisfacción de necesidades y la realización de expectativas que serían inalcanzables para los sujetos de manera individual. En ese sentido, más allá de la respuesta a las necesidades, la provisión de bienes y servicios públicos es condición necesaria para la consolidación de la comunidad

política y para el desarrollo económico; y por lo tanto, una provisión deficiente e incompleta compromete la viabilidad de la convivencia social tanto como las perspectivas de desarrollo y crecimiento económico.

BIENES PÚBLICOS DE PRIMER, SEGUNDO Y TERCER ORDEN

El Estado es el responsable de garantizar la provisión de unos bienes públicos que son la base para la convivencia y el desarrollo, como lo ha advertido la experta Alexandra Guáqueta: Las instituciones estatales deben ser las encargadas de proveer ciertos bienes públicos, los cuales por su naturaleza no puede descargar en los privados. Por un lado, porque al ser bienes públicos, su naturaleza de no exclusividad es un desincentivo para su producción. Estos bienes requieren de monopolio natural. Además, delegar su producción en los privados puede resultar problemático,

en términos de su legitimidad y de la posibilidad de rendir cuentas (*accountability*). Frente a lo anterior, no es en vano que el régimen jurídico que cubre a los privados y los públicos sea esencialmente diferente, por ejemplo en cuanto a los derechos y obligaciones de cada uno y el margen de autonomía para la acción que se deriva del principio de legalidad: los funcionarios no pueden hacer algo a menos que esa acción esté consignada como una facultad en el marco normativo, mientras que los particulares pueden ejercer la autonomía de su voluntad en todo aquello que no les esté expresamente prohibido. Esta es una garantía que surge del Estado de Derecho y que limita las competencias de los funcionarios para evitar el abuso y la arbitrariedad.

Los bienes públicos que no deben ser delegados en ninguna circunstancia son, por supuesto, la regulación, la seguridad y la justicia, como lo reitera Miguel Fadul, Coordinador Regional de Agriteam Canadá. El Estado existe en primer lugar como centro de imputación normativa, al cual le es inherente el monopolio de la creación y la coerción del derecho. La seguridad en manos de los privados no es deseable, puesto que puede conducir a extralimitaciones. De igual forma, la justicia en manos de los privados erosiona el pacto social y aumenta la posibilidad de arbitrariedades en la administración de la justicia.

La provisión efectiva y adecuada de la regulación, la seguridad y la justicia como bienes públicos es entonces una condición necesaria para la convivencia, pero también lo es para el desarrollo económico y del emprendimiento. Si ello es así, entonces llama poderosamente la atención el hecho de que Colombia haya logrado sobrevivir como comunidad política y alcanzar un crecimiento económico considerable, incluso en una situación de expansión de la violencia y de intensificación conflicto armado. En realidad, el contexto de violencia, ilegalidad y conflicto armado ha operado como un impuesto al desarrollo¹. Como lo plantean Juan Carlos Echeverry Et. Al., un conflicto de larga duración no impide el crecimiento económico, pero sí funciona como una imposición que es presupuestada por los actores económi-

cos como cualquier otro gravamen o tributo. El conflicto tampoco ha sido un impedimento para que empresas operen en áreas geográficas afectadas por este y en las que hacen presencia los grupos armados ilegales. Pero ello no significa en absoluto que la ausencia o falla del Estado a la hora de proveer bienes públicos en todo el territorio haya sido inocua. Por un lado, los efectos positivos del desarrollo y el crecimiento habrían podido ser mayores. Y por el otro, la ausencia del Estado ha generado ventanas de oportunidad para la ilegalidad, para la captura de las instituciones, para la privatización de lo público, para la inculcación de prácticas depredatorias, etc. A fin de cuentas, nada es más nocivo que la omnipresencia del Estado, salvo su ausencia en lo que les es más propio.

En una segunda categoría de bienes públicos se podrían ubicar aquellos en los que la participación de los privados no es inusual ni resulta esencialmente problemática.

Tal es el caso de la infraestructura: carreteras (nacionales, departamentales y vías terciarias), puertos, aeropuertos, oleoductos y centros de acopio. Vale la pena mencionar que estos bienes públicos de segundo orden suelen presentar restricciones en cuanto al acceso y la cantidad disponible del bien. Por ejemplo, aunque la vía pública tiene tránsito libre es posible cobrar un peaje. Esto limita el problema de la no tributación o del *free-rider*, y además funciona como contraprestación por la inversión privada en su construcción y mantenimiento. Por otro lado, la cantidad del bien público puede ser menor a la demandada, ocasionado un fenómeno de congestión en la provisión de ese bien, el cual suele presentarse en las carreteras con grandes afluencias de vehículos.

El Estado, con arreglo a diversos criterios técnicos o incluso reconociendo su capacidad limitada (en términos del conocimiento necesario o *know-how*) o potenciales riesgos de ineficiencia para adelantar estas obras, suele delegar en los privados su ejecución a través de concesiones, licitaciones o mediante la conformación de Alianzas Público Privadas (APP). Algo similar ocurre con otros servicios públicos. No hay que olvidar que existe una conexión cercana entre la producción de bienes públicos y la prestación de servicios públicos. Por un lado, en la mayoría de los casos se trata de monopolios naturales, es decir que resulta más eficiente que sea uno solo el productor/proveedor.

*La regulación,
la seguridad y la
justicia como bienes
públicos son condición
necesaria para la
convivencia, el
desarrollo económico
y el emprendimiento*

1. Echeverry, J. C. Et. Al. "¿Nos Parecemos al Resto del Mundo? El Conflicto Colombiano en el Contexto Internacional". *Archivos de Macroeconomía*, Documento 143 (12 de febrero de 2001).

Por otro, la provisión de ciertos bienes públicos depende de la prestación de un servicio público. Este el caso del servicio de energía eléctrica (servicio público), el cual posibilita que una población cuente con alumbrado público (bien público). Ese último bien público, no excluyente y no rival, que puede impactar positivamente incluso sobre la generación y el acceso a otro bien público: la seguridad.

Es posible identificar una tercera categoría de bienes públicos. Ante la imposibilidad de acceder a ellos de manera individual, el Estado y otros actores relevantes han fomentado la producción de ciertos activos colectivos que operan con un esquema de bienes públicos. En la ruralidad, el Estado ha fomentado distritos de riego a pequeños productores organizados en esquemas asociados. Lo anterior con el objetivo de optimizar recursos y generar economías de escala.

LA PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS EN EL TERRITORIO A GEOMETRÍA VARIABLE

El Estado colombiano, en proceso de consolidación, se ha fortalecido paulatinamente, aumentado la cobertura institucional y el alcance de la provisión de bienes y servicios públicos. En particular, en términos de seguridad ha habido avances significativos, con la implementación del Plan Colombia y de las políticas de Defensa y Seguridad Democrática y de Consolidación de la Seguridad Democrática. Para poner un ejemplo evidente: el Estado ha logrado restablecer la presencia policial en todas las cabeceras municipales del país. Por supuesto, lo anterior no ha estado exento de dificultades, como se hizo evidente cuando la población de algunos municipios del Cauca se manifestó exigiendo el retiro de las estaciones de la Policía Nacional de los cascos urbanos por razón de los constantes ataques de que eran objeto por parte de los grupos armados ilegales²⁻³.

2. El 4 de agosto de 2016, la Corte Constitucional ordenó a la Policía Nacional retirar la estación del casco urbano del corregimiento de El Mango, Algeciras (Cauca), luego de fallar a favor una tutela, considerando que en efecto “existe una amenaza o riesgo grave para la integridad de la comunidad y sus habitantes”. Este fallo se produce un año después de que la población expulsara por 48 horas a 60 miembros de

Sin embargo, el país todavía enfrenta un déficit de penetración institucional, más allá de la presencia policial y militar. En efecto, no se puede ignorar el hecho de que, como consecuencia de la problemática de seguridad experimentada durante las últimas décadas con especial intensidad, la Fuerza Pública ha tenido que entrar a cumplir funciones que desbordan los alcances más estrictos de su vocación misional (sustituyendo a otras agencias del Estado). Por otro lado, aunque la estabilidad política (por contraste con otros Estados latinoamericanos) ha sido una fortaleza histórica de Colombia, la estabilidad jurídica está todavía muy lejos de conseguirse. La variación constante de las reglas de juego, la existencia de regímenes privilegiados y reglamentaciones específicas, el solapamiento de competencias entre agencias reguladoras, la

hiperinflación normativa, la descontrolada constitucionalización del derecho, entre otras razones, afectan la calidad del marco legal en el que las personas (naturales y jurídicas) ejercen sus derechos, contraen obligaciones y resuelven sus controversias. A esto cabe añadirse la deficiente incorporación de algunos territorios a los circuitos de gobernanza, economía y desarrollo. Como lo plantea Ernesto Borda, Director de Trust Consultores, el desafío que permanece y que será aún más importante en una eventual transición postconflicto es precisamente la integración y conexión de esos territorios, en donde muchas veces el Estado es sustituido por los particulares ya sea por concesión (sin supervisión efectiva), por presión, o por usurpación.

Esta preocupación estuvo presente en la formulación de la política de consolidación territorial, la cual ha apun-

Aunque la estabilidad política (por contraste con otros Estados latinoamericanos) ha sido una fortaleza histórica de Colombia, la estabilidad jurídica está todavía muy lejos de conseguirse

la Policía Nacional. Ver: El Tiempo. “Tras un año de regreso de Policía a El Mango, Corte ordena su retiro”. *El Tiempo* (4 de agosto de 2016). Consultado en agosto de 2016, disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/corte-constitucional-ordena-reubicacion-de-policia-en-vereda-el-mango/16663769>

3. Una situación similar ocurrió en 2012 cuando un grupo de indígenas desbarataron las trincheras de la estación de Toribio (Cauca) y, aunque procedieron a hacer lo mismo con las trincheras que habían dispuesto en la montaña guerrilleros de las FARC, notificaron a los integrantes de la Policía que no podían permanecer en la población. Ver: El Tiempo. “Indígenas del Cauca quieren sacar a FARC y a Ejército de su territorio”. *El Tiempo* (10 de julio de 2012). Consultado en agosto de 2016, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12015911>

tado justamente a coordinar la llegada del resto del “tren institucional” a los territorios más marginales. Como lo afirman Juan Carlos Palou Et. Al. en su balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial, el concepto de “mal gobierno”, entendido como un pobre desempeño de las funciones estatales, estuvo en el origen de la concepción de esta política⁴, asentada sobre tres pilares: un componente contrainsurgente, una estrategia antinarcóticos y finalmente un elemento de desarrollo regional y social.

Esta política ha sido parcialmente exitosa. Por un lado, en términos de contrainsurgencia, el Estado ha conseguido logros importantes en diezmar los grupos armados ilegales e incluso forzar su disposición a la negociación. De manera particular ha sido exitoso en arrebatarles el control territorial de amplias zonas, recuperando todas las cabeceras municipales y dejando en el pasado la situación en la cual poblaciones no contaban con presencia de la Fuerza Pública. A pesar de estos avances en las porciones que podrían denominarse urbanas, las zonas rurales de un número significativo de municipios siguen siendo territorios disputados por el Estado y los grupos armados ilegales como poderes de hecho. Igualmente, aunque la Fuerza Pública controla a las zonas urbanas en su gran mayoría, éstas no están exentas de presentar fenómenos de “mal gobierno”.

Con respecto al segundo componente de la política de consolidación, la estrategia contra narcóticos, el balance también es ambiguo. Por un lado, la lucha contra los cultivos ilícitos registró niveles mínimos en los años 2012 y 2013, arrojando 48.000 hectáreas cultivadas con hoja de coca, de acuerdo con el Sistema Integral de Monitoreo a los Cultivos Ilícitos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Desde 2014, sin embargo, el área cultivada ha experimentado un crecimiento considerable, ubicándose en 68.000 hectáreas para ese año y en 96.000 hectáreas para el año siguiente. De acuerdo con el mismo informe, para el último censo, el 64% de los cultivos de coca está ubicado en Nariño, Putumayo, Caquetá y Norte de Santander, departamentos que están en el centro de gravedad de la política de consolidación. Otro dato revelador del censo de 2015 sobre cultivos ilícitos es la concentración del aumento, puesto que el 81% del incremento estuvo en esos cuatro departamentos

4. Palou, J.C. Et. Al. “Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial”. *Fundación Ideas para la Paz*, Informe 14. Consultado en julio de 2016, disponible en: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/77>

más el departamento de Cauca (otra entidad territorial que contiene municipios de especial interés en términos de consolidación territorial).

Este informe confirma los hallazgos de varios investigadores: los cultivadores no ingresan necesariamente a este mercado por el margen de ganancia, pues para la región central —compuesta por tres subregiones: Catatumbo (Norte de Santander y César), Sur de Bolívar, Bajo Cauca (Antioquia, Córdoba y Bolívar) y Magdalena Medio (Boyacá, Caldas, Santander y Cundinamarca)— y la región conformada por los departamentos de Putumayo y Caquetá, los ingresos que recibe un cultivador por una actividad lícita al año son en promedio \$9.740.000 al año, mientras que por el ingreso de un productor de coca es alrededor de \$9.154.000 al año.

¿Por qué, entonces, los cultivadores toman la decisión de sembrar coca u otra planta proscrita? La respuesta es compleja. Sin embargo, varios expertos han señalado que no se trata solamente de una cuestión de rentabilidad. Es, por el contrario, un asunto de marginalidad. Según Daniel Rico, investigador asociado de la Fundación Ideas para la Paz, “los cultivadores no están frente a un portafolio de opciones, tienen restricciones a su libertad y son profundamente vulnerables en las veredas más distantes”⁵. Esas limitaciones a su autonomía suelen expresarse en presiones de los grupos armados ilegales, que en muchos casos impiden que los cultivadores transiten a la economía lícita.

En estas zonas apartadas, existe entonces un sistema de gobernanza paralela, administrado por actores ilegales. Las economías ilegales requieren también de cierta regulación para que florezcan, aunque en muchos casos ésta provenga de la violencia y la intimidación. La regulación de una economía ilegal pasa por aspectos como la reglamentación de los pesos y medidas o incluso la resolución de conflictos⁶. No obstante, la importancia del papel que

5. Rico, D. “Cuestionando el mito de la rentabilidad cocalera”. *Fundación Ideas para la Paz* (30 de marzo de 2016). Consultado en julio de 2016, disponible en: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1307-recorrer-la-transicion/>

6. Álamos, D. & Daza, A. “Seguridad en la transición y seguridad transicional”. En: Molano, A. (Ed.) *El posconflicto en Colombia: Reflexiones y propuestas para recorrer la transición*. Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga; Fundación Konrad Adenauer, 2015. Consultado en julio de 2016, disponible en: <http://www.icpcolombia.org/el-posconflicto-en-colombia-reflexiones-y-propuestas-para-recorrer-la-transicion/>

cumplen los grupos armados ilegales, su participación en la gobernanza de estos territorios no se limita únicamente a la regulación de las economías. Como lo plantean David Álamos y Ana Daza, la acción reguladora ha abarcado elementos de la vida cotidiana de los habitantes de estas zonas marginales y alejadas del control estatal, tales como matrimonios, divorcios, conflictos de linderos, entre otros, que han sido resueltos por los comandantes guerrilleros.

Los territorios marginales a la institucionalidad y a la economía legal hacen del Estado colombiano un “Estado archipelágico en términos de ejercicio del poder” (como lo califica el consultor Álvaro Balcázar), y de hecho, pueden ser caracterizados por la noción de “desgobierno”. Tal y como los definen Angel Rabasa y John E. Peters, los “territorios desgobernados” son aquellos en los que el grado de control que ejerce el Estado (en términos de ejercicio de dominación, cumplimiento de funciones básicas gubernamentales y consolidación de identidad) en un espacio físico (territorio) es significativamente precario. La interrelación anómala o disfuncional de estas dos variables (control + territorio) produce el desgobierno. Lo anterior no significa necesariamente que estas áreas no estén “gobernadas”, pues, como se afirmó previamente, allí donde el Estado deja un espacio vacío, emergen rápidamente estructuras alternativas de control y se configuran arquitecturas de gobernanza paralela. La política, como la naturaleza, aborrece el vacío.

Al menos tres tipos de desgobierno pueden padecer los territorios, según la tipología que proponen Rabasa y Peters: gobierno disputado, gobierno incompleto y gobierno abdicado o abandonado⁷. Las fuentes del desgobierno son la baja penetración de las instituciones del Estado en la sociedad, la deficiente gestión del monopolio del uso de la

fuerza y el deficiente control de los flujos transfronterizos⁸. Estas fuentes de desgobierno están presentes a lo largo y ancho del territorio, y como es apenas evidente, están conectadas con la provisión de bienes y servicios públicos de distinta naturaleza, de manera directa o bajo la supervisión y arbitraje legal del Estado.

Las dinámicas de los territorios desgobernados, como lo plantean estos autores, generan un ambiente propicio para el florecimiento de las economías ilegales. La actividad de los grupos armados y criminales erosiona el poder estatal y, en tanto que lo sustituye en la provisión de bienes y servicios públicos, le arrebató legitimidad frente a las comunidades. El desgobierno es funcional para la criminalidad, razón por la cual lo fomenta.

En una eventual transición resultante de la terminación del conflicto armado con las FARC, no resulta realista suponer un desarme, desmovilización y reintegración absolutamente exitosos. A este factor cabe añadir el hecho de que incluso de ser así, en el país persistirían muchas otras fuentes de violencia y actividad ilegal. Los desafíos en materia de provisión de bienes y servicios públicos se mantendrán, entre otras razones porque en muchos casos el déficit que en esta materia se registra en el país no ha sido causa ni consecuencia, sino sobre todo factor de oportunidad para la expansión del conflicto armado. Entre otras cosas, vale la pena tener en cuenta advertencias como las que formulan Álvaro Balcázar y Ernesto Borda: es sobre el gobierno incompleto –que no es otra cosa que una deficiente provisión de bienes y servicios públicos– que las FARC van a construir y promover su agenda política hacia el futuro. Y es allí donde podrían acabar ganando lo que no pudieron obtener por la vía armada y de lo que depende, en últimas su futuro posicionamiento como alternativa electoral.

*Allí donde el Estado
deja un espacio vacío,
emergen rápidamente
estructuras
alternativas de control
y se configuran
arquitecturas de
gobernanza paralela*

7. Molano, A. & Zarama, F. “Fronteras: gobernanza, sensibilidad y vulnerabilidad”. En Molano, A. (Ed.) *Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas: Análisis y perspectivas*. Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga; Fundación Konrad Adenauer, 2016. pág. 25. Consultado en julio de 2016, disponible en: <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2016/04/Libro-Fronteras-ICP-completo.pdf>

8. A pesar de que Rabasa y Peters analizan las zonas fronterizas como espacios desgobernados y estas suelen presentar niveles de desgobierno significativos, las fronteras en Colombia no son los únicos espacios que en los cuales el Estado no detenta el monopolio del uso de la fuerza o las instituciones cuentan con una escasa penetración en la sociedad. Incluso, los flujos transfronterizos no son propios de las zonas fronterizas y se tejen a lo largo de todo el territorio.*gicas*:

HACIA ESTRUCTURAS DE GOBERNANZA TRIPARTITA (ESTADO-EMPRESA-COMUNIDADES)

Así pues, en términos de gobierno incompleto, son significativos los desafíos que subsisten en la actualidad con respecto al alcance de las políticas públicas, y aún mayores los que surgirán en el futuro. En las grandes ciudades, aunque con algunas excepciones, ha habido progresos importantes en el cubrimiento de servicios básicos como acueducto, basuras, electricidad, educación y salud. Sin embargo, en las áreas rurales en términos generales permanecen unos rezagos importantes en materia de precariedad y pobreza. Estas disparidades han sido reseñadas por el censo rural, que refleja realidades tan disímiles como la de Cajicá (Cundinamarca) cuyo índice de pobreza es 1,5%, y El Tarra (Norte de Santander) en donde el 92,6% de la población es pobre⁹.

Estas disparidades en el territorio han sido la consecuencia de la presencia fragmentada, intermitente e insuficiente del Estado y de sus instituciones. Lo anterior ha generado un efecto perverso sobre las actividades de las empresas en zonas deprimidas, en las cuales las comunidades que viven en dichos espacios demandan a las primeras suplir esas necesidades que no han sido satisfechas. Aunque hay experiencias exitosas en las que las comunidades aprovechan las externalidades positivas que generan las actividades de las empresas, las presiones indebidas de las poblaciones para obtener beneficios que el Estado no ha estado en capacidad de proveer son sin duda indeseables y producen efectos perversos. En primer lugar, imponen una carga adicional a la empresa que puede poner en duda la rentabilidad y sostenibilidad del proyecto productivo. Por otro lado, en la mayoría de los casos la provisión de bienes y servicios públicos no resulta perdurable.

No obstante, cabe preguntarse si se trata de una responsabilidad que realmente les corresponde a las empresas asumir. Vale la pena recordar al respecto el marco aplicable al rol de las empresas referido a los Derechos Humanos, debido a que la provisión de bienes y servicios públicos tie-

ne un impacto sobre la garantía del goce efectivo de estos derechos por parte de una determinada comunidad. En ese sentido, el marco de “protección, respeto y remedio” que hace parte de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos – adoptados en el año 2000 y revisados en 2011 en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas – ofrece algunas líneas de acción. La aprobación de los principios mencionados fue el resultado de un largo recorrido que alcanzó a contemplar en algún momento la adjudicación de responsabilidad de la protección de los Derechos Humanos a las empresas privadas. No obstante, esta propuesta fue rechazada tanto por los Estados como por las empresas mismas. En el marco finalmente acordado se asigna, entonces, la responsabilidad de la protección únicamente a los Estados. Por la parte de las empresas les corresponde respetar los Derechos Humanos y a ambos remediar a las poblaciones que se han sido afectadas por alguna actividad específica¹⁰.

De acuerdo con Alejandro Martínez, Presidente de AMV Consultores, el papel de las empresas en la sociedad es generar riqueza. Sin embargo, algunas responsabilidades podrían asignarse a éstas. En primer lugar, siguiendo el marco de “protección, respeto y remedio” de los Derechos Humanos, a los privados les correspondería llevar a cabo un proceso de debida diligencia previo al inicio de una actividad económica, esto con el fin de evaluar el impacto de sus operaciones en la comunidad y anticipar cualquier efecto nocivo sobre ella¹¹. Esta responsabilidad es pasiva, en la medida que busca evitar afectaciones a las poblaciones aledañas. Quizás más problemático resulta preguntarse si las empresas son responsables de manera activa en el bienestar de las comunidades que rodean su proyecto productivo. Como lo advierte Alexandra Guáqueta, ha habido una evolución en el régimen aplicable a las empresas, en el cual se les ha asignado la responsabilidad de atender los intereses de los *stakeholders* (las partes interesadas, o grupos sociales), con arreglo a una lógica que va mucho más allá de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE).

De hecho, los desarrollos más recientes apuntan a superar la noción de RSE y a sustituirla por la de “generación de

9. Ibañez, Ana María. “Después de la fiesta: a trabajar por el campo”. Portafolio (29 de junio de 2016). Consultado en junio de 2016, disponible en: <http://www.portafolio.co/opinion/ana-maria-ibanez-londono/analisis-despues-de-la-fiesta-a-trabajar-por-el-campo-498331>

10. Ruggie, J.G. & Tamary, N. “Human Rights and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Normative Innovations and Implementation Challenges”. *Brown Journal of World Affairs*, No. 1(2015).

11. Herrera, S. “La debida diligencia: empresas y derechos humanos”. Red Internacional de Derechos Humanos.

valor compartido”. Gustavo Mutis, Presidente del Centro de Liderazgo y Gestión, define a la generación de valor compartido, un concepto del profesor Michael Porter, como “dejar de ver las necesidades sociales desde la óptica de la responsabilidad social y la filantropía, en las que se comparte una muy pequeña porción del valor generado por una compañía, a enfocarse en encontrar oportunidades de negocio escondidas en problemas del entorno”¹².

Desde esta óptica, las empresas pueden participar de la provisión de bienes y servicios públicos como una oportunidad de negocio presente en el entorno donde operan, especialmente si se trata de escenarios periféricos. Experiencias como la de Electrimapiri en Mapiripán (Meta) son un ejemplo de cómo la actividad económica de una empresa puede generar externalidades positivas y en últimas convertirse en una oportunidad de negocio para la empresa, como lo sugiere Mutis.

Sin embargo, para evitar que estas ventanas de oportunidad para la participación de las empresas en la provisión de bienes y servicios públicos se conviertan en riesgos de que se ejerza presión indebida por parte de las comunidades a las empresas, el Estado debe acompañar este proceso. A través de la figura de las Alianzas Público Privadas (APP), el involucramiento del Estado no sólo impide la presión indebida de las comunidades, sino previene igualmente que se configure una sustitución adversa a la responsabilidad de las instituciones públicas. Incluso, los intentos por cerrar las brechas sociales e incrementar la presencia del Estado en el territorio requieren de coordinación y articulación de los esfuerzos que llevan a cabo los distintos actores (instituciones estatales en distintos niveles territoriales, empresas, agencias de cooperación internacional, organizaciones de la sociedad civil, entre otros). Sin esa coordinación, estos actores pueden acabar sustituyendo al Estado, estimulando su inoperancia, duplicando esfuerzos o promoviendo relaciones indebidas entre comunidades y empresas, empresas y administraciones públicas, entre otros.

12. Mutis, G. “Valor compartido, una estrategia empresarial de alto impacto”. *El Espectador* (18 de junio de 2013). Consultado en agosto de 2016, disponible en: <http://www.elspectador.com/publicaciones/especial/valor-compartido-una-estrategia-empresarial-de-alto-imp-articulo-428561>

La construcción de capacidades institucionales, que incidiría y se expresaría en términos de un mayor alcance y calidad en la provisión de bienes y servicios públicos, requiere igualmente de un fortalecimiento de los gobiernos locales. Los esquemas tripartitos Estado-empresa-comunidad deben contar entonces con el liderazgo del primero, acompañados de esquemas de descentralización que perfeccionen las capacidades institucionales en los territorios. Las empresas son unos invitados necesarios puesto que poseen conocimiento, cuentan con capital y están instaladas en los territorios. Tienen, además, el derecho de ejercer una veeduría activa sobre el empleo de los recursos públicos a los cuales contribuyen por la vía de la tributación. Con el enfoque de valor compartido, pueden encontrar oportunidades de negocio, toda vez que asumen una preocupación por lo público como lo manifiesta Alexandra Guáqueta. Las empresas pueden contribuir también a que el Estado asuma sus responsabilidades, usando su “poder de acceso” a las instancias de decisión gubernamental, como lo sugiere Álvaro Balcázar. Por último, aunque las beneficiadas deben ser las comunidades, éstas no deben quedar desprovistas de responsabilidades; la ausencia de deberes en las comunidades ocasionaría fallas como la sustitución adversa o el riesgo

Las empresas pueden participar de la provisión de bienes y servicios públicos como una oportunidad de negocio presente en el entorno donde operan, especialmente si se trata de escenarios periféricos

moral. Entre esas, como lo recalca Alexandra Guáqueta, las comunidades deben tener presente la importancia de asegurar la perdurabilidad de los proyectos productivos que dan sustento a la participación del sector privado en la producción de bienes y servicios públicos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- El Estado es el primer responsable de la provisión de bienes y servicios públicos. Ya sea que lo haga de forma directa e indelegable, o por vía indirecta, mediante concesión o bajo algún esquema asociativo con agentes privados, una adecuada regulación, un marco jurídico estable, comprensible, articulado, congruente y fácilmente aplicable es condición imprescindible para el adecuado cumplimiento de esa misión. En ese sentido, debe insistirse que el primer déficit que debe superar el Estado Colombiano en materia de bienes y servicios públicos tiene que ver con los marcos legales y regulatorios existentes para tales efectos.

en contexto 5

- La incapacidad del Estado de satisfacer óptimamente la demanda de bienes y servicios públicos compromete su legitimidad como agente del bien común. Al mismo tiempo, genera vacíos que son aprovechados por otros actores para construir instancias de gobernanza paralela que, por distintas vías, acaban sustituyendo al Estado, arrebatándole su representatividad y, en no pocas ocasiones, sometiendo al imperio de su propia ley a comunidades enteras.
- En múltiples ocasiones, los actores privados se ven obligados a compensar la limitada presencia institucional del Estado. Así, los agentes económicos se ven compelidos a proveer a las comunidades de diversos bienes y servicios públicos con el fin de crear un entorno favorable a sus actividades empresariales, o a efectos de autosatisfacer una necesidad que, inicialmente, debería ser proveída por el Estado mismo. En muchas ocasiones esto genera prácticas perversas que desestiman la actividad económica, favorecen la corrupción, incrementan la dependencia de las comunidades en lugar de empoderarlas y perpetúan la precariedad en el acceso a bienes y servicios públicos.
- En un escenario semejante es imprescindible adoptar políticas públicas que refuercen las capacidades estatales, especialmente en los niveles regional y local. Ello debe estar acompañado de una nueva forma de abordar la relación Empresa-Comunidad para demandar del Estado (en sus distintos niveles) la instalación y provisión de bienes y servicios públicos.
- El papel del empresario es, legítimamente, la generación de riqueza. No le corresponde compensar ni subsanar las deficiencias del Estado. Pero ello no significa que pueda ser indiferente al entorno material y humano en el que desarrolla su actividad económica. Por el contrario, debe asumir el emprendimiento con res-

Los agentes económicos se ven compelidos a proveer a las comunidades de diversos bienes y servicios públicos con el fin de crear un entorno favorable a sus actividades empresariales

ponsabilidad y comprometerse con la promoción de mercados de calidad social y ambiental. Los empresarios tienen también una responsabilidad política: deben aprovechar su capacidad de interlocución con las autoridades y ser veedores de la aplicación de los recursos públicos.

- Para que todo esto sea posible es necesaria una cultura tripartita que vincule, en un nuevo modelo de relación, al Estado, la empresa y la comunidad. El Estado debe aprender a dialogar ilustradamente con las empresas y las comunidades; las empresas deben superar su habitual egocentrismo e incorporar la preocupación por lo público dentro de sus valores corporativos; y las comunidades deben empezar a asumir deberes a la par que avanzan en la reivindicación de derechos.
- La provisión de los bienes y servicios públicos de segundo y tercer orden (infraestructura, educación, salud, riego, crédito) requiere de esquemas tripartitos (Estado-empresas-comunidades), que permitan repartir de manera transparente, clara y relativamente equilibrada funciones, roles y responsabilidades.
- Por supuesto, el liderazgo del Estado en estos esquemas resulta fundamental. En primer lugar, en aras de la articulación de las acciones de los distintos actores: la coordinación entre las instituciones del Estado y los niveles de gobierno; la articulación entre las iniciativas del sector empresarial, la sociedad civil y de las agencias de cooperación internacional; por último, la armonización de los esfuerzos de las demandas de las comunidades con las anteriores. Lo anterior para prevenir presiones indebidas y garantizar la sostenibilidad de los proyectos empresariales, así como lograr el objetivo ulterior de estos esquemas tripartitos de provisión de bienes de que el Estado gane legitimidad frente a las comunidades.



en contexto 5

***D**e manera creciente, actores privados participan de una manera activa en la provisión de bienes y servicios públicos. Las brechas de alcance y calidad de estos en el territorio han configurado una estructura de provisión con geometría variable. Esta participación ofrece oportunidades y desafíos para la gobernabilidad, la gobernanza y el desarrollo. Experiencias positivas sugieren que es posible generar sinergias constructivas en la provisión de bienes y servicios públicos por actores privados. Otras hacen evidentes problemas de sustitución adversa del Estado en su responsabilidad de garantizar —ya sea de manera directa o indirecta— el acceso del conjunto de la población a estos bienes y servicios. Estas fallas resultan en presiones indebidas y cargas onerosas sobre las empresas. Sin embargo, modelos de gobernanza tripartita (Estado, empresa y comunidades) pueden ser útiles para aprovechar las ventajas de la participación de los privados en asuntos públicos, evitando los efectos perversos.*