

Reglas claras y buenas prácticas para el relacionamiento entre el Estado, las empresas y las comunidades*

Hacia una economía social de mercado: Retos institucionales, empresariales y ciudadanos, el proyecto que el Instituto de Ciencia Política y la Fundación Konrad Adenauer adelantan a lo largo de 2017, busca profundizar en la reflexión sobre los ajustes institucionales y las buenas prácticas cuya implementación es requerida para consolidar el Estado de Derecho, facilitar el ejercicio de la iniciativa empresarial, mejorar la calidad del mercado laboral, potenciar las libertades económicas y avanzar en el desarrollo social. En ese orden de ideas, se trabaja en torno a tres ejes fundamentales: (i) regulación, competitividad y desarrollo; (ii) transparencia, pertinencia y eficiencia del gasto público; (iii) economías ilegales y desarrollo sostenible.

* Autores:

Andrés Molano-Rojas, Director Académico, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
Felipe Zarama, Investigador, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

El relacionamiento entre el Estado, las empresas y las comunidades no siempre es funcional, lo cual dificulta el logro de dinámicas verdaderamente cooperativas. Los mecanismos de participación han sido uno de los instrumentos que se han empleado para regular las relaciones entre los tres actores. No obstante, se requieren esquemas de gobernanza que, sobre la base de reglas claras y pertinentes, definan responsabilidades; señalen los

alcances, condiciones y límites de los procesos participativos; y establezcan procedimientos de arbitraje y seguimiento. Lo anterior es fundamental para sincronizar las expectativas de los actores involucrados, aprovechar el potencial de la participación y estimular la adopción de buenas prácticas —tanto por parte del Estado, como de las empresas y las comunidades— que impulsen el perfeccionamiento institucional, y contribuyan al desarrollo económico y al progreso social.

INTRODUCCIÓN

A lo largo de las últimas décadas, las democracias occidentales (y de un modo significativo, las democracias latinoamericanas) han hecho una apuesta sustancial por la apertura de espacios de participación ciudadana; no sólo en su dimensión política (democracia participativa) sino también en su dimensión social e incluso económica. Esto implica abrir al conjunto de los actores sociales (empresas, comunidades, grupos específicos definidos por sus características o intereses) espacios para la deliberación y la discusión e, incluso, para la toma de decisiones, entre ellos y frente al Estado, sobre los asuntos y actividades concernientes a sus derechos y aquellos que puedan afectar sus expectativas legítimas y su entorno inmediato.

Así entendida, la participación puede contribuir a la construcción de una sociedad más inclusiva, a reforzar la legitimidad de las decisiones y a estimular el diálogo plural entre los actores sociales y de éstos con el Estado. Pero ninguno de estos logros es un fin en sí mismo, sino que deben ser funcionales a la consolidación institucional, al desarrollo económico y al progreso social.

Por lo pronto, el balance de esta apuesta es ambiguo. La ausencia de reglas claras, pertinentes y estables; la influencia de agendas políticas encubiertas; el riesgo de captura

de las demandas de los interlocutores sociales por parte de terceros y el predominio de una cultura de la participación más vindicativa que propositiva, han convertido los procesos participativos —en muchos casos— en escenarios de conflicto entre el Estado, las empresas y las comunidades.

Lo anterior ha tenido repercusiones negativas en la gobernabilidad, la competitividad y la seguridad jurídica, desestimulando la actividad económica y, en últimas, afectando la legitimidad de las instituciones, así como el bienestar económico y social.

Consolidar una buena gobernanza de la participación, a partir de parámetros claramente definidos y conducentes al ejercicio responsable de los derechos y al cumplimiento de los deberes asociados a ellos, en la coyuntura que atraviesa el país, es un imperativo tanto para las autoridades gubernamentales como para los empresarios y las comunidades.

Entablar un diálogo constructivo entre las empresas y los actores locales, en un marco regulatorio adecuado y con el acompañamiento comprometido del Estado, en el cual los participantes asuman su vinculación como una responsabilidad, podría generar dividendos de diversa naturaleza para todos los involucrados. Las empresas ganarían un mejor ambiente para el desarrollo de sus actividades, y una mayor capacidad de incidencia en el territorio donde operan. Las comunidades se verían efectivamente empoderadas, y verían emerger liderazgos responsables ante

La participación puede contribuir a la construcción de una sociedad más inclusiva, a reforzar la legitimidad de las decisiones y a estimular el diálogo plural entre los actores sociales y de éstos con el Estado

ellas; además, podrían participar en los beneficios derivados del aporte que la empresa puede hacer a la agenda de desarrollo¹. Por último, el Estado vería ampliada su capacidad para articular los intereses de los diversos actores sociales y para proveer eficazmente bienes y servicios públicos, y adicionalmente, se verían fortalecidos el imperio de la ley y el gobierno efectivo, todo lo cual redundaría en una mayor legitimidad.

LA PARTICIPACIÓN Y SUS PROBLEMAS: UN BREVE DIAGNÓSTICO

Tal como se mencionó, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos se ha convertido en un imperativo, sin cuyo cumplimiento la democracia contemporánea es impensable. La aparición de ese imperativo obedeció a la confluencia de diversos factores. Por un lado, a través de la participación se quiso superar lo que se percibía como una crisis de las instituciones representativas, asociada a una desconexión de las instancias tradicionales de intermediación política (como los partidos políticos) con una ciudadanía cada vez más heterogénea y plural, pero al mismo tiempo, más educada y organizada en función de sus intereses específicos y sus preocupaciones inmediatas. La respuesta fue entonces la de acercar la toma de decisión a los ciudadanos y hacerlos actores directos del proceso. Por otro lado, la introducción de mecanismos participativos tuvo por objeto servir como válvula de escape a una agenda reivindicativa — asociada sobre todo con el reconocimiento de nuevos derechos— a la cual se buscó darle un trámite institucional. Como lo sugiere Sergio Guarín, citando a Mansuri y Rao², se pueden distinguir dos formas de participación

A través de la participación se quiso superar lo que se percibía como una crisis de las instituciones representativas

ciudadana. En primer lugar, se encuentra la participación inducida, cuyo ámbito es formal y se produce a través de las instancias de participación contempladas en el ordenamiento jurídico. En segundo lugar, la participación orgánica, que aparece de forma espontánea, en ausencia de mecanismos formales o incluso a despecho de estos (a veces, incluso en detrimento de los mismos). Estas dos formas de participación coexisten en las sociedades democráticas y liberales. Pero su relación, además, de compleja, resulta paradójica: de no existir la participación inducida, la participación orgánica presionaría por conformación de mecanismos formales.

Las instancias de participación ciudadana han conocido una expansión considerable en el Colombia desde su primera introducción. De acuerdo con el Foro Nacional por Colombia, la adopción de mecanismos e instancias de participación comenzó en la década de los ochenta. De acuerdo con el balance que hace esta organización³:

Del total de normas nacionales expedidas en esos 27 años (1988-2015), el 28% corresponden al período comprendido entre 1988 y 1999. En la primera década del siglo 21 se intensificó la creación de espacios de participación, especialmente en el nivel nacional y con un radio de acción en diversos sectores, que representa un 46.7% del total de normas expedidas sobre la materia. Entre el 2011 y el 2015 fueron expedidas el 25.3% restante de las normas, entre ellas la Ley Estatutaria de Participación Democrática (Ley 1757 de 2015), producto de un proceso de consulta a la ciudadanía en varias regiones del país y de un diálogo posterior entre un importante número de organizaciones de la sociedad civil, el gobierno nacional y el Congreso de la República.

No obstante la profusión normativa (o precisamente a causa de ella, y de su calidad en ocasiones precaria) el balance de la participación ciudadana en Colombia es agrídulce. Esta no ha logrado satisfacer las expectativas de la mayor parte de los actores y su contribución al mejoramiento del diálogo intersectorial y a la calidad del proceso de toma de decisiones es bastante marginal. Por

1. Cfr. Arenas, D., Sánchez, P. y Murphy, M. *Relaciones empresariales con comunidades locales y ONG. Comunicación, diálogo y participación*. Barcelona: Instituto de Innovación Social, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas, Universidad Ramón Llull, 2009. pp. 15 – 29 Consultado en marzo de 2017, disponible en: http://itemsweb.esade.es/wi/research/iis/publicacions/relaciones_empresariales.pdf

2. Guarín, S. “Participación ciudadana en el posconflicto: entre la hipertrofia y la inanición”. En: Molano, A. (Ed.) *Colombia: Encrucijadas y Perspectivas. Una agenda para el avance institucional y el desarrollo*. Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga; Fundación Konrad Adenauer, 2016.

3. Foro Nacional por Colombia. *La arquitectura institucional de la participación ciudadana en Colombia: trayectos y retos para la construcción de paz*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia, s.f. Consultado en abril de 2017, disponible en: http://media.wix.com/ugd/ef61f6_6163709e-6bb4445c852ccdf0ec37e81.pdf

un lado, las comunidades y la ciudadanía se suelen quejar de que la participación no sirve, de que se trata de una figura nugatoria; es decir, hay una valoración social negativa de la participación. Por otro, y no de manera fortuita, las empresas tienden a percibir los espacios participativos como escenarios adversos y hostiles con la iniciativa privada, que incrementan los costos de transacción y en los cuales las comunidades buscan compensar la ausencia o la inoperancia del Estado exigiendo a las empresas el cumplimiento de un papel que no les corresponde. A su turno, el Estado en los diferentes niveles territoriales, pareciera verse desbordado frente a la multiplicidad de mecanismos de participación y, hasta cierto punto, estos se han convertido en un obstáculo para la gobernabilidad, como consecuencia de lo cual, ha preferido en muchos casos asumir un papel puramente pasivo, casi notarial. Esto último, sin embargo, no ha inhibido al Estado de seguir promoviendo nuevos mecanismos de participación, en lo que bien podría denominarse “hipertrofia de la participación”⁴, que podría acentuarse en el futuro próximo en el marco de la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, suscrito entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC en 2016.

Este diagnóstico es consecuencia de prácticas que se han venido arraigando en los mecanismos de participación, algunas de las cuales se subrayan a continuación. Aunque no se trata de prácticas universalmente extendidas, si se presentan con alguna reiteración, especialmente cuando se trata de instancias de participación relacionadas con el aprovechamiento económico de los recursos naturales y la actividad industrial en los territorios (por ejemplo, en el caso de la consulta previa), y se explican por fallas en el diseño institucional, ausencia de una cultura de participación responsable, narrativas que promueven el antagonismo empresa-comunidades, entre otros factores.

- Polarización. De forma contra-intuitiva, las instancias participativas no han resultado óptimas para dar trámite a los conflictos y ayudar a la construcción de entendimientos entre actores sociales y entre éstos y el Estado. Por el contrario, estos mecanismos, con oscilaciones en su intensidad, han dado lugar a mayores

niveles de polarización entre los actores interesados, obstaculizando la consecución de acuerdos que den solución a los conflictos, potencien la cooperación y faciliten la gestión de los asuntos a los que se refieren. Como es apenas obvio, las instancias de participación cuya mecánica es electoral (como las consultas populares), suelen favorecer los antagonismos y estrechar el margen para el diálogo, la concertación y el compromiso.

- Captura de la participación. La puesta en marcha de los mecanismos de participación ciudadana ha dado lugar a la formación de “una élite de la participación que no sólo ha acaparado cargos de representación, impidiendo la emergencia de nuevos liderazgos, sino que ha comenzado a actuar en función de intereses que no necesariamente se compaginan con las aspiraciones de la población que dicen representar.”⁵ Este fenómeno puede asumir formas aún más nocivas e indeseables, como por ejemplo, la de una participación capturada por agentes ilegales o por fuerzas políticas que pervierten la naturaleza de las instancias participativas.
- Ausencia de racionalidad en los tiempos. Algunos mecanismos como la consulta previa carecen de límites temporales que se traducen, en la práctica, en formas de “veto por dilación” a la toma de decisiones. A ello también contribuye la falta de reglas adecuadas sobre incorporación al proceso, acreditación de la representación, y solución de conflictos que emerjan en su desarrollo. Adicionalmente, la tendencia del Estado a asumir un papel puramente notarial —es decir, el de testificar el surtimiento de los procedimientos— poco contribuye a dinamizarlos, resolver los cuellos de botella y superar esos bloqueos.
- Baja calidad de la deliberación: Este suele ser un problema común en la mayoría de las instancias de participación y sus fuentes son bastante diversas. En primer lugar, la información y la preparación de los participantes no siempre es óptima. Adicionalmente, los mecanismos tienden a sufrir de la ‘compartimentalización’, lo que conduce a la discusión segmentada de problemas que están articulados y deberían ser

4. Molano-Rojas, A., Ramírez, S. y Zarama, F. “Ampliación democrática y gobernabilidad: ¿La hipertrofia de la participación?”. *En Contexto* No. 1 (marzo de 2016). Consultado en abril de 2017, disponible en: <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2016/04/EN-CONTEXTO-1-16.03-PARTICIPACION.pdf>

5. Velásquez, F. & Gómez, E. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona, 2013. Pág. 198

abordados integralmente. Esto ocurre particularmente con los mecanismos de participación que obedecen a una justificación o lógica identitaria: los intereses de los grupos convocados y legitimados para la participación acaban condicionando realidades (decisiones, políticas públicas) que atañen a un conjunto social más amplio o cuyos impactos en otras áreas acaban generando nuevos conflictos. La adopción de criterios identitarios, no obstante su validez, conduce a la homogenización de los participantes, y con ello, convierte la participación en una fuente potencial de exclusión; además, dificulta la construcción de vasos comunicantes entre los distintos actores y sectores de la sociedad. En últimas, ello conduce a eliminar la deliberación por completo, pues no puede haber deliberación sin pluralismo.

Tras esta breve descripción, que no pretende ser exhaustiva, de algunas de las fallas que suelen presentar los mecanismos de participación, se revisa a continuación el papel del Estado, las empresas y las comunidades en esta forma de relacionamiento tripartito.

EL PAPEL DEL ESTADO EN LA PARTICIPACIÓN: MÁS QUE UN OBSERVADOR

El Estado no puede ser simplemente el agente normativo y validador de los espacios de participación. Ni su obligación de promover la participación, ni su responsabilidad como árbitro de los diversos intereses sociales y garante de los derechos y libertades, quedan satisfechas con la mera consagración formal de estos mecanismos. En primer lugar, el de la normatividad no es un problema cuantitativo sino cualitativo: no es la cantidad de normas sobre participación, sino su calidad, lo que resulta determinante. Menos normas, pero mejor diseñadas, mejor articuladas, y mejor aplicadas, son deseables a la consagración inflacionaria de reglas que con frecuencia riñen entre sí, resultan contraproducentes, o entorpecen el funcionamiento adecuado de los mecanismos de participación.

En efecto: las deficiencias del marco normativo para el relacionamiento entre las empresas y las comunidades superan el ámbito de la participación. Pueden hacer im-

practicables los mecanismos o hacerlos virtualmente ineficaces. Y también pueden provocar la multiplicación de los conflictos, que acaban llegando a los estrados judiciales y, por lo tanto, engrosando la ya desbordada demanda sobre la administración de justicia, e introduciendo un nuevo elemento de incertidumbre jurídica. Con una perspectiva contraria, un marco que reduzca la conflictividad derivada de la participación, entre las empresas, el Estado y las comunidades, y que no ponga en entredicho derechos preexistentes —sujetando su ejercicio al albur de las instancias de participación— tiene el potencial de transformar la competitividad de los territorios y aumentar sus posibilidades de progreso social, al tiempo que confiere solidez y credibilidad a las instituciones.

Quizás uno de los aspectos que hace falta para una mejor gobernanza de la participación en Colombia es la introducción de un principio operativo: *no participation without representation*, del cual se deriva la necesidad de establecer reglas que permitan la mejor articulación de las instancias de participación con los cuerpos de gobierno representativo; y que, por otro lado, permitan determinar con precisión —y ante la imposibilidad práctica de una participación directa, universal y permanente— quién representa, a qué actores, y a qué intereses en los procedimientos participativos. Varios expertos⁶ sugieren que no hay, hoy en día, democracia representativa sin participación. Pero también debe subrayarse que, so pena de generar realidades institucionales paralelas y con frecuencia contradictorias, y a efectos de asegurar la responsabilidad y la rendición de cuentas por las posiciones asumidas, todo régimen de participación debe contemplar criterios de definición, atribución, identificación y rendición de cuentas (*accountability*) de la forma en que la ciudadanía es representada a la hora de participar, cuando quiera que no lo hace de forma directa, sino a través de cualquier forma de representación.

Al Estado le corresponde también asumir un papel más activo en los procesos participativos. Primeramente, debe preocuparse por la construcción de confianza entre los participantes y en el propio mecanismo participativo, e

El Estado no puede ser simplemente el agente normativo y validador de los espacios de participación

6. Goirand C. “Participation institutionnalisée et action collective contestataire”. *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 20, No. 4 (2013). p. 7-28. Consultado en abril de 2017, disponible en: <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2013-4-page-7.htm>

intervenir en procura de la asignación equilibrada de responsabilidades. El Estado debe ser el árbitro; no obstante, su papel debe ir más allá y comportarse como un participante que sea capaz de ofrecer alternativas que permitan superar los conflictos, sin renunciar además a su función esencial de gobernar.

Adicional a lo anterior, resulta fundamental mejorar la articulación inter-agencial y la coordinación institucional (particularmente con los otros niveles territoriales). La mala regulación lleva a que los procesos participativos generen “choques de trenes” entre distintas autoridades, provoquen conflictos entre diversas manifestaciones de voluntad de la Administración, y entorpezcan el uso racional y eficiente de los recursos públicos.

La arquitectura actual de la participación en Colombia es compleja. El Estado debe hacer ajustes que redunden en una oferta de participación más inteligible e inteligente, tanto para los funcionarios como los jueces, las empresas y las mismas comunidades.

Tras haber examinado la oferta de participación, resulta pertinente darle una mirada a la demanda: las empresas y las comunidades.

LAS EMPRESAS Y LA PARTICIPACIÓN: UN POTENCIAL POR APROVECHAR

El balance de la participación desde el punto de vista de las empresas no es el mejor. En muchas oportunidades enfrentan importantes dificultades para lograr, a través de la participación, acuerdos con las comunidades y los gobiernos locales de los territorios donde operan, sobre las actividades económicas que quieren desarrollar. La tendencia ha sido más la de la conflictividad —que asume diversas formas y manifestaciones— de los gobiernos locales y las comunidades frente el sector privado, en las instancias cuyo propósito, al menos en teoría, es muy distinto.

Como consecuencia de lo anterior, dichas instancias de participación se han convertido en espacios en los que la empresa debe conseguir una “licencia social” para el desarrollo de sus actividades, atendiendo para ello un cúmulo de demandas, formuladas tanto por las comuni-

dades como por las autoridades, a través de las cuales se busca compensar —por la vía de cargar con ellas a las empresas— la debilidad, la ausencia o la precariedad de la presencia y la acción estatales. Así, la relación de las empresas con las comunidades y los gobiernos locales asume un talante casi extorsivo dado que, si la empresa quiere adelantar su actividad productiva, tiene que ceder a las exigencias que se le plantean en los escenarios de participación, o de lo contrario, simplemente resignarse a no poder hacerlo. La consecuencia no puede ser más negativa: las empresas miran con recelo los mecanismos de participación, los mecanismos de participación acaban validando condiciones *ex post facto* para la actividad económica, los actores sociales asumen que la participación es un mecanismo para acceder a bienes y servicios públicos, los gobiernos locales endosan sus responsabilidades a las empresas, y éstas acaban enfrentando entornos poco favorables para los negocios y asumiendo costos prohibitivos que desestimulan la inversión en los territorios y disminuyen su competitividad.

A pesar de ese balance, bajo ciertas condiciones y dados determinados incentivos, la participación puede ser beneficiosa para las empresas. Nuevamente juega aquí un papel fundamental la existencia de reglas claras, que asignen responsabilidades y compromisos a todos los participantes y definan la naturaleza y alcance de los procesos participativos. Si a ello se añade un Estado responsable y funcional —en sus distintos niveles—, los mecanismos de participación pueden convertirse en instrumentos de sincronización de expectativas entre empresas y comunidades, a partir de lo cual las empresas puedan generar valor compartido, aumentar su capacidad de influencia en el entorno en el que operan, prevenir futuros conflictos, y ganar valor reputacional, todo lo cual, sumado y bajo adecuadas condiciones de mercado, se convierte en un incentivo a la inversión productiva.

Al mismo tiempo, la empresa tiene en las instancias de participación la posibilidad de ejercer una buena ciudadanía corporativa. La buena ciudadanía corporativa parte de la concepción de la empresa como sujeto de derechos y responsabilidades en el ámbito de lo público, indisociable de su papel como agente económico encargado de la generación de riqueza. Como ciudadana, la empresa tiene un derecho a participar —tanto como lo tienen las comu-

Todo régimen de participación debe contemplar criterios de definición, atribución, identificación y rendición de cuentas (accountability)

nidades. No es simplemente sujeto pasivo, o contraparte, sino sujeto activo y protagonista de la participación. Lo anterior implica deberes que la empresa debe cumplir en su relacionamiento con las comunidades y los gobiernos locales, y que empiezan con el cumplimiento de la ley y van hasta la adopción de buenas prácticas a la hora de intervenir en los procesos participativos. La buena ciudadanía corporativa puede contribuir positivamente a transformar el entorno cultural vindicativo y anti-empresarial en el que muchas veces tienen lugar estos procesos; y la consecuencia de esa transformación es la mayor legitimidad de la actividad empresarial, la sostenibilidad de la intervención de la empresa en el territorio y la creación de un entorno más favorable para el negocio.

Hay al menos tres formas de relacionamiento de las empresas con los actores locales (autoridades, comunidades y organizaciones no gubernamentales)⁷ la comunicación, el diálogo y la participación. Estas tres formas varían en cuanto a su nivel de interlocución, su alcance, su formalismo y las responsabilidades que asumen los involucrados.

La primera de ellas, la comunicación, consiste en un flujo de información unidireccional, pues ésta va de la empresa a los receptores de dicha información, sin que medie un proceso de retroalimentación. Por el contrario, el diálogo y la participación son instrumentos que implican una interacción con los actores locales más estrecha y sistemática.

En el diálogo “los flujos relacionales son bidireccionales: la empresa escucha, interioriza y explica”⁸. No obstante, en el diálogo la empresa también puede pedir explicaciones a las comunidades en tanto los flujos de interacción circulan en ambas direcciones. En cambio, en la participación, los flujos de interacción son multidireccionales, suponen un compromiso en el largo plazo, están sujetos a un escrutinio mayor y suelen estar formalizados. En ese sentido, los beneficios de la participación para las empresas estriban en la posibilidad de acuerdos que pueden gozar de mayor legitimidad y alcanzar mayores niveles de cumplimiento de los compromisos suscritos por otros actores.

No deja de ser cierto que la participación tiene riesgos mayores si se la compara con la comunicación y el diálogo como instrumento de relacionamiento de las empresas y las comunidades. La participación implica un proceso conjunto de deliberación, e incluso de toma de decisiones, un elemento que genera suspicacias naturales en las empresas. La solución, sin embargo, no es la “retirada de la participación”: por el contrario, un mayor involucramiento de las empresas en la participación puede contribuir a superar las deficiencias de los mecanismos, corregir prácticas nocivas o defectuosas y mejorar la calidad de la deliberación. Hay que tener en cuenta, en todo caso, que la participación no es una panacea. Y que “restablecer las relaciones, una vez que se producen disconformidades [con las comunidades], requiere mayor inversión en tiempo y recursos.”⁹. No debe perderse de vista que una relación constructiva con la comunidad es una externalidad positiva para los proyectos productivos, y los escenarios de participación pueden ser conducentes a ello.

Con todo, las empresas no pueden quedar acabar siendo rehenes de la participación. El objetivo de la participación no es la satisfacción de las expectativas de una de las partes, y en ese sentido, el resultado de un proceso participativo no debe ir en detrimento de la capacidad de la empresa para generar valor de una manera sostenida en aras de obtener la “licencia social” para operar. Las empresas deben visibilizar el hecho de que el valor que generan a través de sus actividades económicas no se restringe a aquel que va únicamente destinado a sus accionistas. Hay un porcentaje del valor que crean las empresas que va dirigido a las comunidades locales, por ejemplo, a través de la mano de obra que contrata la empresa y la compra de insumos a proveedores locales. En consecuencia, el resultado de los procesos de participación que afectan la acción de las empresas, afecta también las perspectivas de desarrollo y bienestar de las comunidades. Esta realidad demanda responsabilidades por parte de las comunidades, sus organizaciones y sus líderes —como se resalta en el acápite siguiente— pero también invita a las empresas a tratar a las comunidades como *stake-holders*. Unos *stake-holders* com-

Una relación constructiva con la comunidad es una externalidad positiva para los proyectos productivos, y los escenarios de participación pueden ser conducentes a ello

7. Arenas, D., Sánchez, P. y Murphy, M. *Op. Cit.*, 2009.

8. *Ibid.*

9. Arenas, D., Sánchez, P. y Murphy, M. *Op. Cit.*, 2009. p. 117

prometidos con la perdurabilidad de la empresa, actúan a favor de ella.

LA PARTICIPACIÓN COMO RESPONSABILIDAD: EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES

Las comunidades locales han encontrado en la participación un mecanismo efectivo para presionar por una mejora de sus condiciones de bienestar. Aunque muchas de esas demandas son legítimas, esa no es la naturaleza de la participación. Por esta vía, las instancias de participación acaban convertidos en espacios en los que las comunidades demandan de las empresas la satisfacción de necesidades y la provisión de bienes y servicios públicos que primariamente corresponden al Estado. Esta situación se agrava cuando, por ejemplo, agentes inescrupulosos convierten los espacios de participación en instrumentos de mero proselitismo político o en una oportunidad de lucro. En este escenario, el derecho a participar acaba pervertido, y tiende a ejercerse sin ninguna responsabilidad por parte de las comunidades (y, si es el caso, tampoco por parte de las autoridades que difieren a las instancias de participación la toma de decisiones de gobierno).

En ese sentido, sobre la participación puede decirse lo mismo que sobre cualquier derecho: no hay derecho sin responsabilidad. Y por lo tanto, insistir en un régimen normativo que asigne responsabilidades no se debe interpretar como una reducción de las garantías, sino como una necesidad para darle plena legitimidad a la participación, racionalizarla y potenciar su capacidad de lograr los objetivos para los cuales ha sido convertida en pieza fundamental de la arquitectura institucional de las sociedades democráticas.

Cuando el nivel de incidencia en la toma de decisión aumenta, se hace más crítica la importancia de asignar responsabilidades. En el relacionamiento de las empresas y las comunidades ha habido un énfasis excesivo en una de las partes: las empresas. Tal como lo señala Alexandra Guáqueta:

Las reglas internacionales sobre conducta empresarial, las cuales varían entre empresas locales y extranjeras aplican en Colombia, están re-

pletas de fórmulas de consulta (no confundir con consulta previa, libre e informada del Convenio 169 de la OIT) y diálogo. Las Normas de Desempeño en Sostenibilidad Ambiental y Social de la Corporación Financiera Internacional, la ISO 26000, las Guías para Multinacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y las guías para elaborar reportes de sostenibilidad contra indicadores de la Iniciativa Global de Reporte (GRI), para nombrar solo algunas, dicen que las empresas deben sostener diálogos con sus grupos de interés para identificar los temas materiales que les conciernen y sus preocupaciones con el fin de que las operaciones tengan estas visiones en cuenta (Corporación Financiera Internacional, 2007). Y los Principios Rectores de Naciones Unidas para Empresas y Derechos Humanos dicen que las personas afectadas por las actividades de una empresa deberían poder participar en la construcción de las medidas de reparación o compensación, en lugar de que un técnico o abogado las prescriba desde su escritorio sin consultar (Naciones Unidas, 2011).¹⁰

Sobre la participación puede decirse lo mismo que sobre cualquier derecho: no hay derecho sin responsabilidad

Se está en mora de construir un marco similar aplicable a las comunidades y a las organizaciones de la sociedad civil. Ese marco debe ser, en primer lugar, legal, incluso previendo sanciones en determinados supuestos. Pero también debe ser político y social. Los políticos (las autoridades y los líderes) deben asumir responsabilidades ante la ciudadanía por la manera en que promueven, intervienen u organizan los espacios de participación. También deben serlo las organizaciones no gubernamentales que, a veces operando desde fuera de los territorios, aprovechan las instancias de participación para la promoción de agendas que no toman en cuenta las realidades y las necesidades locales, para luego sustraerse cómodamente a las consecuencias de los procesos que han impulsado.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- La participación en Colombia sufre de un problema de gobernanza. Una profusa y deficiente normatividad ha conducido a la insatisfacción de las expectati-

10. Guáqueta, A. "Empresas, bienes y servicios públicos y expectativas sociales". En: Molano, A. (Ed.) *Colombia: Encrucijadas y Perspectivas. Una agenda para el avance institucional y el desarrollo*. Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga; Fundación Konrad Adenauer, 2016.

en contexto 8

vas de los actores frente a la participación, con graves consecuencias para la credibilidad, la legitimidad y la eficacia de los mecanismos de participación. Reformar el marco regulatorio de la participación, teniendo en perspectiva su potencial para dinamizar positivamente el relacionamiento tripartido (Estado-Empresas-Comunidades) es una tarea urgente.

- Para perfeccionar el relacionamiento del Estado, las empresas y las comunidades, el primero debe ejercer un papel más activo. Por un lado, le corresponde generar confianza entre los participantes en los escenarios de participación, administrar competentemente el proceso participativo, arbitrar conflictos y hacer seguimiento del cumplimiento de las responsabilidades correspondientes a cada uno de los actores intervinientes.
- Se requiere una oferta de la participación inteligible e inteligente. A pesar de las resistencias que pueda generar, el Estado debería apostarle a una focalización de la oferta de participación con el objetivo de hacer las instancias más efectivas. Esta oferta debería ser también inteligente, es decir flexible y adaptativa para que pueda atender la mayor cantidad de expectativas del conjunto de participantes.
- Dado que prácticamente toda instancia de participación implica algún tipo de representación, deben establecerse criterios precisos en materia de acreditación, intervención y rendición de cuentas de los representantes que intervienen en estos procesos. Ello contribuiría a disminuir el riesgo de captura de la participación.
- Para las empresas, los mecanismos de participación están íntimamente ligados con el ejercicio de la buena ciudadanía corporativa. Por un lado, las empresas tienen un derecho a participar, y también responsabilidades en el proceso participativo. Lo anterior subraya la necesidad de transformar el abordaje que se hace desde las empresas de los procesos participativos, y también, de que las empresas adopten buenas prácticas a la hora de intervenir en ellos.
- La participación debe dejar de ser empleada como un mecanismo compensatorio para que las comunidades obtengan, por la vía de la presión a la empresa privada, el acceso a los bienes y servicios públicos que primariamente están a cargo del Estado. En ese sentido, el Estado no sólo debe proveer una adecuada regulación, asumir un papel más activo en la participación, sino crear un entorno favorable para que estos procesos cumplan el propósito que les es más propio.
- Aunque ha habido un desarrollo importante de guías y estándares dirigidos a facilitar el relacionamiento de las empresas con las comunidades, los instrumentos de este tipo dirigidos a las comunidades y los gobiernos locales son más escasos. Hay un largo camino por recorrer en la promoción de una cultura responsable de la participación al interior de las comunidades y los gobiernos locales.
- La participación directa, de corte plebiscitario, contribuye a la polarización y diluye la responsabilidad por los resultados. En el relacionamiento tripartito deben privilegiarse otros mecanismos de participación, más abiertos a la deliberación y a la construcción de entendimientos, que permitan avances y revisiones graduales de los compromisos adquiridos y en los que el Estado cumpla eficazmente sus funciones esenciales de arbitraje y gobierno.



en contexto 8

***E**l relacionamiento entre el Estado, las empresas y las comunidades no siempre es funcional, lo cual dificulta el logro de dinámicas verdaderamente cooperativas. Los mecanismos de participación han sido uno de los instrumentos que se han empleado para regular las relaciones entre los tres actores. No obstante, se requieren esquemas de gobernanza que, sobre la base de reglas claras y pertinentes, definan responsabilidades; señalen los alcances, condiciones y límites de los procesos participativos; y establezcan procedimientos de arbitraje y seguimiento. Lo anterior es fundamental para sincronizar las expectativas de los actores involucrados, aprovechar el potencial de la participación y estimular la adopción de buenas prácticas —tanto por parte del Estado, como de las empresas y las comunidades— que impulsen el perfeccionamiento institucional, y contribuyan al desarrollo económico y al progreso social.*